

SEXTO INFORME ESTADO DE LA EDUCACION

Recargos e incentivos en el Ministerio de Educación el actual modelo de asignación de recursos

José Eduardo Angulo
Tatiana Beirute

Diciembre 2016



Convenio CONARE-Horizonte Positivo



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Sexto Informe Estado de la Educación (2017) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
II. LÓGICA DEL ACTUAL MODELO DE ASIGNACIÓN	5
III. INCENTIVOS Y RECARGOS EN CIFRAS	8
IV. INCENTIVOS: MECANISMO DE ASIGNACIÓN Y ACTORES	11
4.1 Tipología en materia de incentivos	12
a. Dedicación exclusiva y otros incentivos vinculados al salario	12
a. Carrera Profesional	13
b. Incentivo para el Desarrollo de la Docencia	14
c. Incentivo por Zona de Menor Desarrollo Social o (IDS)	15
d. Zonaje	16
4.2 Actores relevantes en materia de incentivos	17
a. Relación entre los actores	18
b. Poder de los actores en el diseño de los incentivos	18
V. RECARGOS: MECANISMO DE ASIGNACIÓN Y ACTORES	19
5.1 Fundamento del recargo	19
5.2 Tipología de recargos	20
a. Recargos administrativo-docentes	20
b. Recargos docentes	21
c. Recargos técnico-docentes	24
d. Recargos Administrativos	25
5.3 Actores y mecanismo de asignación	26
a. Titular de la Cartera de Educación	26
b. Dirección de Planificación Institucional	27
e. Dirección de Asignación de Recursos Humanos	34
h. Dirección Regional de Educación	50
i. Director del Centros Educativo: Una figura clave	53
j. Personal del Centro Educativo	55
5.4 Balances y contrapesos en el modelo actual	56
5.5 Riesgos, debilidades y oportunidades	61
VI. Hacia un reordenamiento de los incentivos y recargos: Escenarios propositivos	65
a. Eliminar el recargo de lecciones de 60 minutos	66

b.	Ampliar la oferta de escuelas con horario regular	67
c.	Rediseñar y redimensionar algunos de los recargos existentes	68
d.	Limitar el crecimiento de las anualidades	70
VII.	CONSIDERACIONES FINALES	74
VIII.	Bibliografía	76
IX.	Entrevistas realizadas	78

1. INTRODUCCIÓN

En un primer intento por comprender el funcionamiento del complejo sistema de incentivos y recargos que caracteriza la estructura salarial del MEP, y en el marco del V Informe del Estado de la Educación, se desarrolló, en el 2015, un esfuerzo de investigación denominado: “Incentivos al docente y su vinculación con el desempeño educativo”, cuyo interés se centró en conocer “(...) la lógica y relevancia de los incentivos que se utilizan en Costa Rica para motivar al docente a lograr determinados objetivos educativos” (Angulo, 2015: 2).

Nuevamente y para los propósitos del VI Informe del Estado de la Educación y en el marco del Convenio PEN-Horizonte Positivo, el tema es abordado y esta vez el foco de atención es el modelo de asignación que el MEP utiliza para la direccionar hacia los centros educativos los diferentes incentivos y recargos. Las interrogantes fundamentales que guían esta nueva investigación tienen que ver con la caracterización de dicho modelo y con el ¿cómo se asignan dichos recursos?, ¿cuáles son los principales actores internos y externos que intervienen en el proceso? y ¿cuáles de ellos pueden promover cambios en pro de los objetivos de la política educativa, o son sujetos para propiciar mejoras?

Como objetivos centrales de la investigación interesan, por tanto, describir los mecanismos de asignación y su funcionamiento, explicar los aspectos que favorecen o impiden el uso eficiente de los recursos, así como identificar cambios en la estructura actual de asignación que puedan promover una mayor vinculación con los objetivos de calidad en la educación costarricense.

La primera parte del documento se centra en caracterizar aspectos fundamentales del actual mecanismo de asignación; la segunda profundiza en la identificación de actores y sus vínculos, mediante un mapeo¹ de actores sociales clave. La tercera, perfila algunos escenarios exploratorios surgidos a partir del proceso de consulta y que podrían resultar relevantes para sustentar un proceso de rediseño de los incentivos y recargos y el reordenamiento del modelo de asignación.

El esfuerzo de investigación se fundamenta en entrevistas a profundidad con autoridades del MEP, funcionarios del Ministerio directamente vinculados con tareas específicas relacionadas con el mecanismo de asignación, así como con

¹ Se trata de una técnica muy utilizada para conocer cuáles actores deben eventualmente ser tomados en cuenta para formular, implementar o modificar políticas o proyectos, e incluso permite vislumbrar potenciales alianzas entre actores (Schmeer, 2000). Esto se justifica pues hay estudios que demuestran que uno de los motivos más comunes por los que falla la implementación de nuevos programas o proyectos (o su modificación) es porque no se realizó un adecuado involucramiento de los actores sociales clave en el proceso (UNDP, 2009). Esta técnica permite tener presentes los temas centrales desde la perspectiva de los actores y por tanto, facilita la identificación de los puntos de encuentro para el desarrollo del proceso. Ahora bien, dado que esta investigación es de naturaleza exploratoria y no tiene como objetivo final promover una propuesta específica o una modificación al modelo de asignación de recargos e incentivos actuales, el presente mapeo solo pretende identificar cuáles actores son importantes de ser considerados en el proceso.

actores externos relevantes, de los gremios y funcionarios de la propia Dirección General del Servicio Civil (DGSC). La información recopilada en las entrevistas se complementó con la documentación oficial del MEP y de la DGSC (leyes, reglamentos, normativas, resoluciones y circulares).

Una aclaración relevante, antes de continuar con la lectura de este documento, que el sistema de incentivos y recargos del MEP es muy similar al del resto del Gobierno Central y por lo tanto no se debe mal interpretar de se trata de privilegios en exceso del magisterio, este es otro tema. El eje central de la investigación tiene que ver más bien con la pertinencia y alineamiento de los incentivos y recargos con los objetivos y aspiraciones nacionales en materia de política educativa y con la eficiencia en el uso de los recursos tan significativos que la sociedad costarricense direcciona hacia la educación de sus habitantes. El tema es muy complejo y trasciende a una administración, por lo que no es correcto discutir sobre incentivos y recargos a la educación en un contexto de 4 años. Lo trascendente es colocar la temática sobre la mesa de discusión y propiciar el diálogo propositivo de los diferentes actores. Las necesidades del sector educativo son cuantiosas y variadas, no obstante, en un contexto de largo plazo el país no va a permitir la justificación de la escasez y el racionamiento de presupuesto como enfoque de gestión del sistema educativo. El paradigma requiere cambiar y la demografía está contribuyendo.

II. LÓGICA DEL ACTUAL MODELO DE ASIGNACIÓN

Como se mencionó antes, la presente investigación gira en torno a los incentivos y recargos que complementan el sistema de retribución que utiliza el MEP para el pago de su planilla, conceptos que no son sinónimos. Desde la perspectiva conceptual un incentivo es la promesa de una compensación mayor a la que normalmente se le otorga a un individuo por realizar una determinada tarea y se asocia a un esfuerzo extraordinario en pro de dicho cometido. Por su parte, la figura del recargo es menos compleja y tiene que ver con un pago adicional compensatorio por laborar más tiempo o asumir más funciones.

La teoría del incentivo gira en torno a la voluntad de los individuos y a la capacidad de gestión de las organizaciones para persuadirlos a aportar su mejor esfuerzo individual dentro del marco de un sistema de cooperación. Por diseño, los sistemas de incentivos necesariamente tienen asociado mecanismos de verificación, como instrumento para diferenciar quienes son merecedores de dicha compensación extraordinaria. El incentivo es extremo poderoso, apela a la motivación humana y provoca resultados muchas veces automáticos, sin mayor necesidad de convencimiento o amenaza. Es por ello que el diseño es fundamental, “incentivos inadecuados crean discordia, tergiversan el propósito de las organizaciones y hacen fracasar la cooperación”. Además, se argumenta que

el incentivo puramente monetario reduce la motivación intrínseca que tenía la persona antes de ofrecerlo (Bowles, 1998)².

El Ministerio de Educación Pública (MEP) utiliza incentivos y recargos como parte de su sistema de remuneración. De acuerdo con el anterior planteamiento conceptual, es de esperar que dicho Ministerio utilice la figura del incentivo para motivar a sus docentes y funcionarios administrativos a realizar contribuciones excepcionales en relación con los objetivos fundamentales de la política educativa nacional, y que reserve la figura del recargo para atender requerimientos temporales que demandan extender la jornada laboral más allá de lo estipulado en el contrato laboral³ o asumir responsabilidades extra, de naturaleza interina.

El estudio del 2015 (Angulo, 2015: 2) encontró que los motivantes para pagar incentivos y recargos en Costa Rica no eran muy distintos a los utilizados a nivel internacional y que la principal debilidad tenía que ver con la escasa vinculación entre recargos e incentivos y metas educativas y la predominancia de la figura del recargo o sobresueldo. Nuevamente los informantes entrevistados para los propósitos de la presente investigación vuelven a confirmar los anteriores hallazgos.

El MEP ha venido operando bajo la lógica de un modelo de racionamiento, en un contexto de elevada restricción presupuestaria que se profundizó en la década de los ochenta como consecuencia de la crisis fiscal y que terminó afectando por muchos años la inversión educativa y la calidad de la educación en Costa Rica. Bajo dichas circunstancias, la figura del recargo surgió como el mecanismo que permite garantizar la continuidad del ciclo lectivo, aún sin disponer de los fondos presupuestarios suficientes para realizar los nombramientos que el sistema necesita.

En la última década la sociedad costarricense ha hecho esfuerzos extraordinarios por dotar al sistema educativo con un mayor contingente recursos presupuestarios y el 8% constitucional es muestra de dicho compromiso. Aun cuando dicho tope constitucional no es sólo para el MEP, es claro que el sector educativo nacional ha venido recibiendo presupuestos crecientes y ello, sin tomar en consideración el aporte incremental que significa la educación privada que financian muchos hogares costarricenses. Además, la transformación demográfica en que está inmerso el país debería ser el catalizador que permitiría al MEP, en el mediano plazo, operar, por primera vez, sin las restricciones presupuestarias del pasado y hacer que el sistema pueda evolucionar de uno centrado en el racionamiento (y con la figura del recargo como instrumento paliativo que asegura la continuidad del ciclo lectivo) hacia otro mejor planificado y optimizado en donde los centros

² Revista de Economía Institucional, vol. 11, n.º 21, segundo semestre/2009, pp. 73-91 <http://www.economiainstitucional.com/pdf/no21/yqorbaneff21.pdf>

³ Incluso los gremios han argumentado en distintas ocasiones que el recargo permanente atenta contra la salud y convivencia familiar del docente.

educativos reciban los recursos necesarios en procura de metas educativas centradas en objetivos calidad⁴.

Pese al esfuerzo país, las entrevistas a los actores claves confirman que la institucionalidad del MEP continúa operando bajo el viejo modelo, con gran inercia operativa y en ausencia de un proyecto institucional en torno a la optimización y replanteamiento del sistema. Como se verá más adelante en este documento, en el trámite de los incentivos y recargos participan diferentes instancias del Ministerio, todas encargadas de etapas de tipo operativo y sin mayor potestad, por sí solas, para racionalizar y hacer más eficiente su funcionamiento⁵. De cara al incremento presupuestario sostenido que ha venido experimentando el MEP durante la última década y con visión de mediano y largo plazo resulta válido preguntarse ¿cuándo va a dejar el MEP de operar bajo el paradigma del racionamiento? o incluso ¿cuándo el Ministerio se va a atrever a promover una profunda reestructuración desde adentro en procura de mejores resultados educativos, acordes con el esfuerzo económico que la sociedad costarricense viene realizando?

El actual sistema de incentivos y recargos es el resultado de una suma de iniciativas que se han ido implementando durante muchos años y en respuesta a múltiples circunstancias, algunas de ellas asociadas con demandas de tipo gremial y de partidos políticos. Los fines para los cuales fueron creados los diferentes incentivos y recargos no son del todo claros y para la implementación del sistema Integra2, el MEP tuvo que hacer importantes esfuerzos para recabar la fundamentación legal, que estaba dispersa en la institución.

La mayor parte de los incentivos que conforman la estructura salarial del educador costarricense se encuentran vinculados de manera directa al salario base y ello limita la capacidad de la administración para realinearlos a las nuevas iniciativas y emprender determinados objetivos y metas educativas. En materia de recargos, si bien es cierto no generan derechos adquiridos y por tanto son susceptibles de modificar, en la práctica un elevado porcentaje de los mismos se autorizan año con año a los mismos funcionarios y son percibidos por el educador como parte de su ingreso permanente. El sistema de racionamiento que prevalece evita la creación de nuevas plazas y mantiene a una gran cantidad de funcionarios haciendo recargos de manera recurrente.

En materia de incentivos no existe mayor complejidad operativa, los mismos están asociados a un porcentaje del salario base y su cálculo final depende, en la mayoría de los casos, de una serie de variables particulares a cada educador. Contrario sucede con el sistema de recargos vigente el cual es complejo de

⁴ Años atrás, la meta central del sistema educativo costarricense fue cobertura. Hoy en día, más bien el planteamiento gira en torno a una optimización de la oferta y la búsqueda de metas orientadas hacia la calidad del proceso educativo.

⁵ El Despacho del Titular del MEP y la Dirección de Planificación Institucional son las instancias que tienen potestades para crear, modificar y eliminar incentivos y recargos. No obstante, la preocupación central es la estabilidad operativa del sistema.

entender, incluso a lo interno del Ministerio. Para su administración, el MEP ha ido desarrollando un alambicado mecanismo de racionamiento. Una importante cantidad de recargos son otorgados en función del número de secciones con que cuenta el centro educativo o responden directamente a la matrícula, otros se otorgan en respuesta a criterios variados. Más adelante en este documento se presenta una tipología de incentivos y recargos, con el propósito de facilitar la comprensión del lector no familiarizado.

Para un observador externo, ajeno a la dinámica diaria del Ministerio, el mecanismo de racionamiento que se utiliza para asignar los recargos no resulta tan trivial de comprender, mucho menos de asimilar por qué el mismo permite la creación de ofertas educativas incompletas⁶. A lo interno del Ministerio resulta mucho más natural entender por qué un determinado centro educativo tiene derecho o no, por ejemplo, a orientador, bibliotecario o incluso guarda. Para eso existe toda una clasificación interna, que, por cierto, no es uniforme cuando se contrasta entre preescolar, primaria o secundaria. Dicho mecanismo de racionamiento es generador de inequidades entre centros educativos y entre docentes. Aun cuando no se han hecho evaluaciones formales de dichas asimetrías, ellas podrían estar afectando la calidad de la educación.

Desde la perspectiva de equidad el sistema tiene sus complicaciones. No todos los docentes tienen recargo y no a todos se les reconoce recargo remunerado, además de que, los recargos se remuneran de manera diferenciada, con diferentes porcentajes. Para el director del centro educativo la administración de los recargos es todo un reto. Algunas retribuciones, en su concepción, fueron incentivos, pero en la práctica se convirtieron en parte de la paga fija del educador. Aun cuando el MEP argumenta que los recargos se autorizan para el ejercicio de un año y, por tanto, no generan derechos laborales, el educador los percibe como renta permanente y ello dificulta el replanteamiento del sistema.

III. INCENTIVOS Y RECARGOS EN CIFRAS

Antes de analizar las tipologías de los incentivos y recargos que conforman la estructura salarial del magisterio resulta relevante incorporar elementos cuantitativos para comprender magnitudes. El primer rasgo característico de la estructura salarial del MEP es la importancia relativa del salario base⁷, que sin tomar en consideración el aguinaldo, se ubica en el 58.4% del total pagado, todo con datos de la planilla del año 2015. Dicho de otra manera, los incentivos y recargos son del orden del 40.5%⁸, alrededor del 0.97% del PIB nacional.

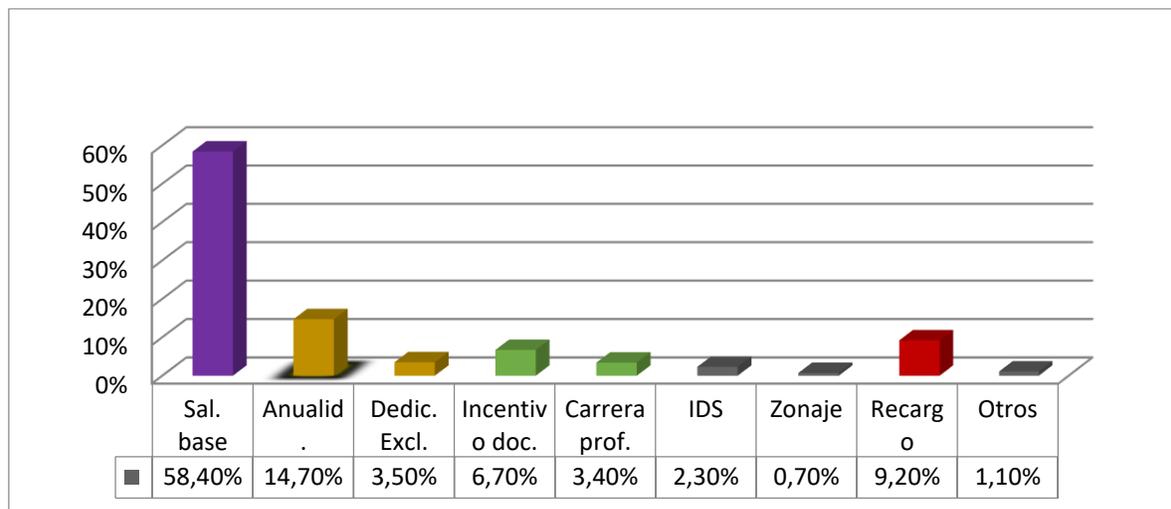
⁶ Coexisten centros educativos sin oficiales de seguridad, sin personal de limpieza, sin biblioteca, sin orientador, entre otros.

⁷ En secundaria el pago es por lección y por tanto hay diferencias en la forma en que se construye el salario base de un educador de preescolar o primaria.

⁸ Dejando de lado un 1.1% que corresponde a otras partidas menores en donde predominan el subsidio por enfermedad y el subsidio por maternidad.

De ese total de incentivos y recargos, los incentivos son predominantes, pesan un 31.3% del total de salarios efectivamente pagados por el MEP, sin incluir cargas sociales (unos 271 mil millones de colones equivalentes a un 77.3% del total de la categoría incentivos y recargos). Los recargos son el remanente, un 9.2% de la planilla y 22.7% de dicha agregación. Dentro del grupo de incentivos, los asociados con retención docente – anualidad y dedicación exclusiva- pesan 18.2% de la planilla (el 58.1% del total de incentivos), seguidos por la motivación de profesionalización docente – incentivo docente⁹ y carrera profesional- con un 10.1% de la planilla (un 32.3% del total de incentivos). El restante 3% corresponden a la variable geográfica (IDS y zonaje).

Gráfico 1
Estructura salarial del MEP 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP

Por su parte, la desagregación de los recargos evidencia una elevada concentración de los denominados recargos propiamente docentes, con un 85.2% del monto de un total pagado en el 2015 (82,330 millones de colones). En número de recargos otorgados, la concentración es similar en proporción, 86.9% del total. A lo interno de los recargos propiamente docentes, tiempo es la variable de mayor relevancia con el 73% del monto pagado y el 59% del total de casos. Llama la atención que los denominados recargos por función (comité de apoyo y comité de evaluación¹⁰) representan el 7% de lo pagado y el 23% de los casos, lo cual es

⁹ El incentivo al ejercicio docente es concebido por algunos como una conquista de tipo gremial. El MEP argumenta que se trata de un plus salarial del año 1994 creado para retribuir al educador que invierte recursos propios para la compra de útiles e implementos para la enseñanza en el aula.

¹⁰ El comité de evaluación es como su nombre lo indica para atender necesidades propias de la dinámica de diseño y validación de los instrumentos de evaluación; el comité de apoyo centra su atención en aspectos relacionados con adecuación curricular. En las entrevistas realizadas quedó manifiesta la importancia de

evidencia de diferenciales en el monto promedio pagado. A lo interno de esta categoría también existen asimetrías, en promedio el recargo por comité de evaluación paga al docente 65,501 colones por mes en contraste con los 22,548 que remunera el recargo por comité de apoyo.

Contrario ocurre en el caso de los recargos administrativo docentes que concentran casi el 10% del monto total pagado y tan sólo el 6.2% del total de casos. El educador recibe en promedio poco más de 221 mil colones por mes como retribución por este tipo de recargo. Los recargos administrativos corresponden a funcionarios no docentes clasificados bajo el Título I del Servicio Civil, predominantemente conserjes y oficiales y auxiliares de seguridad, que perciben en promedio 92,734 colones por mes por dicho recargo. La categoría de recargos técnico docentes es la de menor cuantía en monto y número de casos, predominan, en ella predominan los recargos asignados a escuelas y colegios laboratorio y los orientadores y asistentes. El promedio pagado mensualmente baja al orden de los 150,000, esto debido al efecto de la menor retribución que recibe el servicio de biblioteca.

Cuadro 1
Distribución de los recargos según tipología

Tipología de recargos	Número de Recargos		Monto en millones		Prom. Mes
Administrativo-docente	3.058	6,2%	8.112	9,9%	221.072
Administrativo	2.932	5,9%	3.263	4,0%	92.734
Técnico Docente	473	1,0%	850	1,0%	149.706
Docente	42.894	86,9%	70.105	85,2%	136.198
Ampliación Jornada	20.138	41%	44.545	54%	308.017
Lecciones 60 minutos	8.678	18%	15.975	19%	153.408
Comité de Apoyo	6.078	12%	1.645	2%	22.548
Comité de Evaluación	5.569	11%	4.377	5%	65.501
Proyectos	2.431	5%	3.563	4%	122.134
Total	49.357	100,0%	82.330	100,0%	139.004

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP

Es relevante señalar que dentro de la categoría de recargos propiamente docentes se encuentran las lecciones de 60 minutos. Los informantes consultados indican que estos casi 16 mil millones de colones y 8,678 casos no deberían llamarse recargos. Corresponden a una modalidad de pago distinta a la lección de 40 minutos que predomina en el MEP. Las lecciones de naturaleza técnica el mercado las paga por hora y por tanto, el exceso de 20 minutos es registrado como recargo. La sugerencia de algunos informantes es plantearle a la Dirección General del Servicio Civil la creación de una categoría de puesto de naturaleza técnica y eliminar dicho recargo.

contar con nuevos incentivos que permitan potenciar otros objetivos centrales de la política educativa nacional, específicamente el tema de la calidad.

El análisis cuantitativo evidencia el importante contingente de recursos que el sistema educativo costarricense destina al pago de incentivos y recargos y pone de manifiesto las asimetrías existentes. El mecanismo de asignación es complejo y disperso, genera inequidad entre docentes y lo más preocupante, el mismo no se encuentra alineado con los objetivos y metas de la política educativa nacional. La mayor parte de los denominados incentivos están vinculados como porcentaje del salario base y son percibidos como derechos adquiridos sin mayor sometimiento a esquemas de evaluación. Los recargos no son para todos y en su asignación existen espacios para la discrecionalidad¹¹, especialmente por parte de los directores de los centros educativos.

IV. INCENTIVOS: MECANISMO DE ASIGNACIÓN Y ACTORES

Vinculación entre esfuerzo presupuestario y metas educativas debe ser elemento central en el diseño de cualquier sistema de incentivos orientado por la calidad, no obstante, las entrevistas realizadas para los propósitos de la presente investigación sugieren vacíos y escasas herramientas. Pese a la magnitud de recursos que se pagan por concepto de incentivos, y por recargos también, los directores de los centros educativos no cuentan con tiempo de los educadores para procurar un mejor alineamiento con las aspiraciones de la política educativa nacional, por ejemplo, menores niveles de deserción estudiantil¹²; tampoco para impulsar esfuerzos en procura de mejores indicadores de calidad educativa.

Otro tema central en materia de incentivos tiene que ver con el mecanismo de asignación. La esencia del incentivo es motivar la voluntad del individuo hacia un logro superior y no todos los miembros de la organización se van a comprometer, por lo que el mecanismo de verificación es fundamental para discriminar a quién pagarle y a quién no. En el MEP, y en el resto del Estado costarricense también, los incentivos se pagan de manera generalizada. ~~y automática~~, A manera de ejemplo, el caso de la anualidad, el instrumento de evaluación no funciona como herramienta de verificación y el incentivo se paga como un derecho adquirido vinculado a la fecha de ingreso al magisterio y al salario base del educador. En buena teoría se podría argumentar que en el Estado costarricense no operan incentivos.

La estructura de salarios del magisterio se articula a partir del salario base del funcionario, el cual se actualiza en forma semestral dependiendo de los resultados de la negociación salarial. De dicho salario base depende la asignación de una

¹¹ Esta investigación no hace juicios acerca de la conveniencia o no de espacios de discrecionalidad en el nombramiento de los recargos. Lo cierto es que los directores de los centros educativos pueden nombrar y el MEP no cuenta con un registro de elegibles.

¹² La atención a padres de familias es fundamental para mantener el vínculo entre el centro educativo y el hogar, no obstante, el sistema no reserva tiempo para esta esencial función del educador y la misma se debe cumplir, muchas veces en detrimento de la labor académica (atender casos en horario lectivo). En secundaria, a un educador por horas no se le puede exigir la atención a padres de familia si dicha asignación no está contemplada en su contratación.

parte importante de los denominados incentivos, también de los recargos que se analizan más adelante en este documento.

4.1 Tipología en materia de incentivos

La investigación del 2015 (Angulo, 2015: 2) señalaba que los países principalmente utilizan incentivos para movilizar educadores a áreas remotas en países de gran extensión geográfica; retener educadores en entornos de elevada peligrosidad; atraer talento a asignaturas consideradas como escasas (matemática, física, y demás ciencias básicas, idiomas extranjeros); demorar el retiro de educadores con experiencia y capacidad para la formación de formadores; y más recientemente para vincular esfuerzo presupuestario con logro educativo. Los instrumentos utilizados para motivar al educador son variados: pago incremental, readecuación de deudas hipotecarias y cupones de alimentación y manutención (cuando hay desarraigo), vacaciones extraordinarias acumulables y pasantías en el extranjero, reducción de la jornada laboral para los educadores de más edad, eliminación de carga administrativa para concentrar esfuerzos en lo académico, premios monetarios al centro educativo (para repartir entre el equipo de trabajo) vinculados a objetivos y metas educativas, entre otros.

En un esfuerzo por clasificar los incentivos que recibe el educador costarricense, podemos distinguir tres grupos bien delimitados: incentivos relacionados con permanencia y retención en el magisterio (dedicación exclusiva y otros vinculados al salario base); en procura de la profesionalización del magisterio (carrera profesional e incentivo docente); y; relativos a movilidad espacial (IDS y zonaje). A primera vista, dicha tipología sugiere revisar pertinencia y valorar si el sistema debe avanzar hacia otros instrumentos de nueva generación, incluso de naturaleza no monetaria, que potencien otros objetivos de política educativa, por ejemplo, los vinculados a calidad educativa. En el pasado profesionalización era muy relevante, hoy en día prácticamente todos los nuevos educadores tienen grado universitario y el incentivo podría orientarse a la formación continua y la acreditación de competencias y nuevos métodos de enseñanza. En relación con movilidad espacial ya existe una comisión en el Ministerio que revisa IDS y zonaje.

A este nivel en el documento es relevante elaborar una breve descripción de los diferentes incentivos que utiliza el MEP para retribuir a sus funcionarios y clarificar en qué consisten cada uno de ellos. En el V Informe del Estado de la Educación (2015) se identificaron los siguientes incentivos salariales: Zona de Menor Desarrollo Social o Índice de Desarrollo Social (IDS); Zonaje; Incentivo para el Desarrollo de la Docencia, Dedicación exclusiva y Carrera Profesional

a. Dedicación exclusiva y otros incentivos vinculados al salario

La dedicación exclusiva se define como “(...) el ejercicio profesional del funcionario únicamente para el órgano público que contrata sus servicios, lo cual demanda del mismo ostentar una carrera universitaria con el correspondiente

grado académico y que se encuentre debidamente acreditada” (Artículo 1 Resolución DG 254-2009).

Como lo indica la definición, dicho incentivo se reconoce sólo a los profesionales con grado académico universitario. Se paga un 20% sobre el salario base del funcionario que ostente grado académico de bachiller universitario y 55% para los que poseen grado de licenciatura u otro superior. De acuerdo con la naturaleza del puesto, a algunos funcionarios se les restringe la posibilidad del ejercicio profesional. Esta es la denominada “Prohibición”, que concede 25% del salario base para aquellos funcionarios que hayan aprobado el tercer año universitario o cuenten con una preparación equivalente; 30% para quienes sean bachilleres universitarios o hayan aprobado el cuarto año de la respectiva carrera universitaria; 45% para los egresados de programas de licenciatura o maestría; y 65% para los profesionales en el nivel de licenciatura u otro grado superior. Este tipo de contrataciones se otorgan a petición del empleador y ameritan un contrato que debe ser avalado por parte de la Dirección General del Servicio Civil, de acuerdo con la resolución DG-254-2009.

Los lineamientos para el pago del incentivo en el MEP son los mismos que operan para todo el sector público, de acuerdo a la Resolución DG 254-2009, es decir, dichos lineamientos y modificaciones superan las particularidades del Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, es importante señalar que no todos los funcionarios pueden optar por este incentivo, únicamente pueden hacerlo los siguientes puestos: Asesor, Asesor Pedagógico, Director Regional de Educación, Director de Servicios Administrativos Financieros, Asistente de Dirección de Centro Educativo (Colegio), Bibliotecario Asistente de Centro Educativo (Colegio), Director de Enseñanza Preescolar 2 y 3, Director de Enseñanza General Básica 2, 3, 4 y 5, Director de Colegio 1, 2 y 3, Director de Enseñanza Laboratorio, Director de Enseñanza Especial 2 y 3, Director de Instituto Técnico Profesional (femenino o educación comunitaria), Orientador y Orientador Asistente. Al igual que los anteriores, el pago de este incentivo ocurre de manera automática para todas las categorías de puesto indicadas.

Como se verá más adelante en este documento, no todos los incentivos se ligan al salario base. En el caso de la anualidad el mismo corresponde al número de años de servicio del funcionario y se remunera con base en dicho factor. El salario escolar es otro de los incentivos que recibe el funcionario y se calcula como porcentaje (8.19%) del salario bruto. El aguinaldo también se calcula como porcentaje (8.33%) del salario bruto acumulado durante el año. Todos estos pagos los tramita la Dirección de Recursos Humanos del MEP sin que medie gestión por parte del funcionario.

a. Carrera Profesional

La carrera profesional es un incentivo salarial que se paga a todos los funcionarios públicos normados dentro del Estatuto de Servicio Civil. La normativa establece que los objetivos básicos de este incentivo son estimular la superación académica

y laboral del personal docente, así como coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales docentes mejor calificados en aras de aportar positivamente al desarrollo de la educación costarricense. En otras palabras, para resolver la escasez de docentes calificados.

Para el caso de los funcionarios del MEP existen normas de aplicación específicas las cuáles se detallan en la Resolución DG-333-2005 de la Dirección General de Servicio Civil. El pago del incentivo se realiza en función al número de puntos acumulados, de manera diferenciada para cada uno de los servidores del Ministerio. Cada semestre el monto pagado por punto de carrera profesional es revisado y modificado. Actualmente el monto vigente para carrera profesional asciende a 1814 colones por punto. Para los funcionarios nombrados bajo el título I del estatuto del Servicio Civil se asignan 10 puntos para Bachillerato universitario, 16 puntos por Licenciatura, 32 puntos para Maestría y 40 puntos para Doctorado.

Los factores ponderables para el reconocimiento de pago por Carrera Profesional Docente son: Grados Académicos, Actividades de capacitación recibidas; Experiencia en la ejecución de labores de nivel profesional; Publicaciones realizadas; y Aporte al sistema educativo nacional. Los requerimientos que implica cada uno de dichos factores de se detallan en la normativa.

A diferencia de otros incentivos como el IDS y el zonaje, la carrera profesional docente se trata de un beneficio a título personal. Independientemente del centro educativo en el que se desempeñe, cada funcionario debe tramitar la asignación del puntaje y su respectivo pago ante la Dirección de Recursos Humanos del MEP.

Uno de los temas que más preocupan en relación con este incentivo tiene que ver con el factor del grado académico. Dicha inquietud se deriva de la proliferación de universidades privadas sin mayor regulación en términos de calidad. El puntaje se asigna en función del grado académico sin que medie ningún tipo de verificación de la calidad de la formación que recibe el docente en el centro de educación superior que emitió la titulación. Más allá del factor económico o costo global del incentivo, la preocupación tiene que ver con un estímulo a la profesionalización, sin que ésta vaya acompañada, necesariamente, de mejoras tangibles en la calidad de la educación costarricense.

Cabe señalar que, a diferencia del pasado, en la actualidad el cuerpo docente costarricense está altamente profesionalizado y por tanto el énfasis podría ser reorientado hacia la formación continua y su re-acreditación. De acuerdo a datos del Estado de la Educación el 95% de los docentes en el país está titulado (PEE, 2015), sin embargo, esto no significa que dicha profesionalización se traduzca necesariamente en calidad docente. El V Estado de la Educación mencionaba que sobre la calidad de esta profesionalización se sabe muy poco.

b. Incentivo para el Desarrollo de la Docencia

Se trata de un incentivo económico creado en febrero de 1984 dirigido al “perfeccionamiento”¹³ del personal docente ya que se pensaba que por medio de este recurso económico salarial el funcionario podría “(...) actualizarse en sus conocimientos, adquirir instrumentos de trabajo, tales como materiales de apoyo, fichas, guías, producir documentos de interés propio, etc.” (Considerando 5 de la Resolución DG-08-94, del 3 de febrero de 1994).

Si bien en aquel momento el incentivo estaba dirigido únicamente a ciertos puestos docentes del Título II del Estatuto de Servicio Civil, a partir de 1997 se han incorporado nuevas categorías de puestos, alcanzando a casi todos los servidores docentes. A diferencia de otros incentivos, este sobresueldo se paga a casi todos los educadores y opera prácticamente como un rubro más del salario fijo del educador.

c. Incentivo por Zona de Menor Desarrollo Social o (IDS)

Se trata de un pago adicional que se otorga a los docentes y administrativo docentes, orientadores, asistentes de orientadores y bibliotecarios que laboran en centros educativos ubicados en las zonas de menor desarrollo socioeconómico. Las condiciones para hacer efectivo este pago se encuentra en la Resolución DG-145-2010 de la Dirección General de Servicio Civil del 6 de mayo de 2010.

Surgió de un acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación Pública y representantes de los gremios en octubre de 1996 y diciembre de 1997, y su justificación radicaba en el hecho de que se quería “(...) *atraer a educadores titulados a esas zonas y contribuir a crear mayores oportunidades para los estudiantes*” (Resolución DG-145-2010).

Los centros educativos que se toman en cuenta para este incentivo económico son los que están ubicados en distritos que se clasifican en el nivel “bajo” y “muy bajo” del Índice de Desarrollo Social que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Para los años 2014 y 2015 se utilizó el mismo Índice de Desarrollo Social que elaboró MIDEPLAN en el 2013. Adicionalmente a los centros educativos que se encuentran en estas zonas, se incluyen algunos que fueron incorporados de acuerdo con criterios establecidos por una Comisión Tripartita instalada desde el 2007, y que está compuesta por representantes del Ministerio de Educación Pública (que incluyen representantes de la Dirección de Planificación Institucional, la Dirección de Recursos Humanos y

¹³ Una cosa es la teoría y otra el incentivo en la práctica. La motivación acerca de la creación de este incentivo no es clara entre los informantes entrevistados. Unos argumentan que se originó producto de una negociación con los gremios y que su motivación es meramente de compensación salarial y que nada tiene que ver con la compra de instrumentos de trabajo utilizados en la docencia. El discurso de los que argumentan la motivación didáctica dista mucho de la realidad. Los docentes reciben dicho incentivo como parte de su salario y no como un pago dirigido a la compra de implementos de enseñanza.

el Despacho del Titular del MEP), los gremios del Magisterio Nacional y la Dirección General de Servicio Civil.

Actualmente la Comisión Tripartita tiene la tarea de analizar la metodología utilizada para el pago de este incentivo dado que existen centros educativos que no reciben el beneficio y que presentan condiciones de alta vulnerabilidad que podrían justificar su inclusión, pero que al no formar parte de un distrito de bajo o muy bajo desarrollo social, no son tomados en cuenta. Ejemplos de ello fueron reseñados en el V Informe del Estado de la Educación “(...) en la zona de Guanacaste, donde se ubica el principal desarrollo turístico e inmobiliario del país, y donde existen centros educativos que operan en condiciones muy limitadas, similares a las de la frontera norte. El valor del IDS impide otorgar el incentivo a los docentes de esa zona. Por otra parte, en la zona urbana, existen centros educativos que operan en barrios marginales. A los docentes de dichos centros tampoco se les otorga el incentivo, debido a que el centro está localizado en un cantón de mejor desarrollo relativo” (PEE, 2015: 229).

En marzo de 2015 se acordó que la Comisión estudiaría una nueva metodología para ser aplicada a partir del 2017 y cambiaría el distrito como criterio de asignación, pasando al de centro educativo, e incluso propiciar la integración de parámetros como zonaje, índice de desarrollo social y peligrosidad en uno solo. Sin embargo, aún no se cuenta con una nueva metodología y la propuesta no ha salido de dicha Comisión.

El pago de este incentivo no requiere de mayor trámite en términos operativos pues se aplica de manera automática a los funcionarios de los puestos anteriormente señalados que laboren en los centros educativos que se han definido como de bajo o muy bajo desarrollo social, ya sea por MIDEPLAN o por la Comisión Tripartita.

d. Zonaje

El zonaje es un incentivo que se paga a los funcionarios que laboran en centros educativos ubicados en zonas catalogadas como incómodas o insalubres. Dependiendo de la ubicación espacial del centro educativo así se define el pago que recibirá el servidor, en donde se toman en cuenta una serie de factores que se describen más adelante y que se encuentran contenidos en el Reglamento para el pago del Zonaje a los servidores del MEP, 1985. El Departamento de Planeamiento Físico del MEP es el encargado de definir las variables que se deben tomar en cuenta para dicho cálculo y asigna los puntajes a cada centro educativo.

Para el pago del zonaje el MEP desarrollo una compleja metodología en donde asigna puntos a diferentes criterios (entre paréntesis el puntaje máximo y las características que generan mayor puntaje): disponibilidad de habitación (10 puntos por vivir en la escuela, cabina o con un familiar); disponibilidad de alimentación (10 puntos sí nadie o solo una familia vende alimentos en el

vecindario); servicio de comunicación (5 puntos si no hay correo, fax y teléfono fijo); servicio de salud (5 puntos si no hay, en 10 km, disponibilidad de farmacia, dispensario o clínica de la CCSS, médico privado y, a más de 20 km, hospital); disponibilidad de comercios (5 puntos sin pulpería y carnicería y sin supermercado, tienda y restaurante, a menos de 5 km; modalidad de transporte (10 puntos si el traslado es a pie o en lancha; estado de la vía (10 puntos si el traslado es por río, trillo, calle tierra); frecuencia del transporte (10 puntos si no hay servicio público); disponibilidad de servicios públicos (10 puntos si no hay agua potable, electricidad y alcantarillado); zona especial (15 puntos para zona indígena, 10 puntos para zona turística y de riesgo); faltante y estado de aulas (5 puntos si faltan o están en mal estado más de 81 aulas; y temperatura y pluviosidad (2 puntos para temperaturas menores de 15 o más de 32 grados y 3 puntos para más de 4000 mm de lluvia).

A diferencia del incentivo por IDS, que es solo para ciertos funcionarios que laboran en la institución, el zonaje se paga a todos los servidores del centro educativo. Tal como se menciona en este documento, la Comisión Tripartita está revisando dicho incentivo y valora la opción de integrarlo con el zonaje y el factor de alta peligrosidad para crear un único incentivo salarial.

4.2 Actores relevantes en materia de incentivos

Como se verá más adelante en este documento, a diferencia de los recargos donde existe mayor participación de actores internos, en materia de incentivos los actores sociales clave son externos al MEP. Esto porque en términos operativos el pago de los incentivos no genera mayor gestión dentro del Ministerio.

El IDS y el zonaje se paga de manera automática a los docentes y servidores que laboren en instituciones educativas que califiquen para dicho pago, es decir, no media mayor trámite. El incentivo didáctico se trata de un pago que en la práctica opera como parte del salario fijo de los funcionarios. Por su parte, en lo que respecta a la dedicación exclusiva y la carrera profesional, se trata de incentivos a título personal que cada funcionario debe gestionar ante la DARH; el primero es un contrato que se firma a plazo fijo y que puede ser prorrogable si las condiciones para su otorgamiento se continúan cumpliendo, mientras que en el segundo, una vez aprobado se convierte en remuneración que forman parte del salario del funcionario, independientemente del centro educativo en el que labore o el puesto que ocupe.

En ninguno de los casos se requiere de la intervención de alguna instancia interna del MEP, sea remitiendo circulares anuales que establezcan plazos y requisitos para que los directores o funcionarios completen formularios y remitan las solicitudes de asignación, como ocurre el caso de los recargos. Se tratan de incentivos a los cuales el trabajador opta y se asignan sin mayor discrecionalidad y sin intermedio de declaración de necesidad o designación previa del candidato por parte del superior del centro educativo. Es por ello que a nivel de incentivos no resulta relevante realizar una diferenciación de actores a nivel interno del MEP

pues su existencia y normativa se ha establecido a partir de necesidades y negociaciones en las que ha participado el Ministerio de Educación Pública con otros actores externos. Tres son los actores externos relevantes:

- **El Ministerio de Educación Pública:** es el patrono directo y por ello tiene un rol central.
- **La Dirección General de Servicio Civil:** es el actor que por mandato de ley se encarga de la clasificación, selección y valoración del empleo público. De modo que cualquier tema que tenga que ver con el salario de los funcionarios públicos, en este caso los funcionarios del MEP, debe ser regulado y aprobado por esta dependencia.
- **Los gremios:** tienen el poder político y de movilización que los hace ocupar un rol importante ante la viabilidad de cualquier creación, modificación o eliminación de los incentivos salariales.

Estos tres actores son precisamente los que conforman la Comisión Tripartita que está encargada de estudiar la metodología que se utiliza actualmente para definir el incentivo del IDS y la posibilidad de integrarlo, en sólo incentivo, junto al de zonaje, y también incorporar dentro de la metodología el llamado factor de peligrosidad.

a. Relación entre los actores

Como se mencionó antes, desde hace al menos dos años existe una Comisión que involucra a los tres actores centrales en materia de incentivos salariales en el MEP, que tienen la tarea de negociar la creación de una nueva metodología que solvete las falencias identificadas, específicamente en IDS y zonaje. Es relevante mencionar que la Segunda Convención Colectiva del Magisterio Nacional suscrita en junio del 2016 incorpora esta temática

Actualmente desde la Dirección de Planificación Institucional del MEP se está afinando una propuesta sobre la reformulación de este incentivo para presentarla a los gremios y a la DGSC. Se está planteando crear un nuevo indicador que incluya nuevos criterios que permitan asignar puntajes, con elementos de asignación mucho más pertinentes, tales como acceso, peligrosidad, zona turística, estado de la infraestructura, mortalidad infantil, entre otros. La propuesta contemplaría un valor para cada uno de los indicadores elegidos y los centros educativos que alcancen cierta puntuación serían contemplados para el pago del incentivo, a todos los funcionarios que laboren en él.

b. Poder de los actores en el diseño de los incentivos

De las entrevistas realizadas no se evidencia iniciativas tendientes a lograr un mayor alineamiento entre incentivos otorgados y logros educativos alcanzados.

En materia de incentivos salariales el MEP y la Dirección de Servicio Civil trabajan de manera interrelacionada, uno en su calidad de patrono directo y el otro como institución encargada de tutelar la relación entre patronos y trabajadores. Como dependencia pública el MEP requiere de las diferentes aprobaciones por parte de la DGSC.

Desde la perspectiva de los actores externos, los gremios tienen un poder político importante en materia de incentivos. Al igual que en el caso de los recargos, tienen la capacidad de hacer escuchar sus propuestas, y si bien, carecen del poder para implantarlas, la realidad demuestra que son un actor fundamental en cualquier iniciativa de cambio.

Varios han sido los intentos para crear incentivos vinculados a la calidad, del docente o del centro educativo. Durante la Administración Figueres Olsen se barajó la idea de que en la calificación del docente se agregara un ítem que tomara en cuenta su desempeño, vinculado con criterios como deserción y niveles de aprobación. Por su parte, en Administración de Miguel Ángel Rodríguez se intentó crear un incentivo docente que se basara en un ranking de las instituciones, también con criterios deserción y de aprobación. El ranking se elaboró, pero no fue promulgado. En ambos casos hubo rechazo de los gremios y las iniciativas no prosperaron.

V. RECARGOS: MECANISMO DE ASIGNACIÓN Y ACTORES

Una de las funciones fundamentales del Ministerio de Educación Pública (MEP) tiene que ver con el adecuado funcionamiento del sistema educativo nacional y el aseguramiento de la continuidad del curso lectivo, especialmente cuando éste ha iniciado. Para lograr dicho cometido, los centros educativos requieren de infraestructura y de recurso humano suficiente, en cantidad y calidad. La figura del recargo ha sido el mecanismo histórico que ha permitido dicha continuidad, en especial cuando no se cuenta los recursos presupuestarios suficientes para la creación de nuevas plazas nuevas o para solventar deficiencias de infraestructura.

5.1 Fundamento del recargo

En lo que concierne a los recargos que paga el MEP, su existencia se fundamenta en dos justificaciones:

- Necesidad de que se atiendan tareas imprescindibles para el buen funcionamiento de los centros educativos pero que por restricciones presupuestarias no se pueden crear las respectivas plazas nuevas.
- Que por la naturaleza y volumen de dichas tareas no se requiera de un recurso a tiempo completo.

La normativa del Ministerio establece que, ante necesidad manifiesta, los funcionarios (administrativos, técnicos y docentes) pueden recibir un pago adicional por realizar labores extras a sus funciones ordinarias, siempre y cuando el pago de este recargo no exceda el 50% del respectivo salario base. Por tratarse de una asignación temporal la misma no genera derecho adquirido por parte del servidor designado. Este es el motivo por el cual todos los recargos son aprobados para una periodicidad que no supera 12 meses, y los mismos deben ser renovados, aun cuando el nombramiento sea prorrogado.

5.2 Tipología de recargos

De acuerdo con la resolución 1384-2012 en el Ministro de Educación Pública existe una amplia variedad de recargos o sobresueldos, los cuáles son agrupados en cuatro categorías¹⁴ principales:

- 1) Administrativos Docentes (labores de dirección, coordinación y supervisión de actividades técnicas y administrativas)
- 2) Docentes (labores docentes fuera de la jornada ordinaria),
- 3) Técnicos Docentes (planificación, coordinación, evaluación y control de las actividades de orientación educativa y vocacional) y
- 4) Administrativos (labores aseo, seguridad y mantenimiento del centro educativo),

El “Manual para la asignación de códigos y recargos administrativos” norma todos los recargos de naturaleza administrativa; los de tipo docente los regula el “Manual de Procedimientos para Administrar el Personal Docente”. Para una mejor comprensión de dicha tipología, a continuación, se realiza una breve descripción de cada uno de los diferentes recargos que operan el MEP.

a. Recargos administrativo-docentes

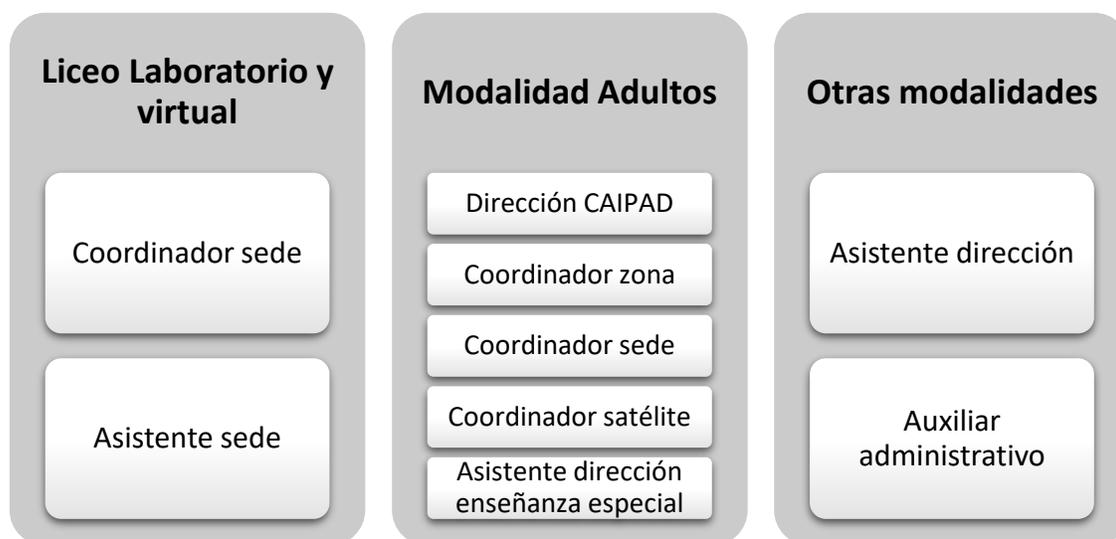
El recargo por gestión administrativa se remunera con un 50% del salario base de la clase de puesto que ostenta el servidor y es asignado en los diferentes servicios educativos, desde Preescolar hasta Programas Especiales (CINDEA, IPEC, AULA EDAD, AULA ABIERTA, CAIPAD). También se asigna a la modalidad virtual y de liceo laboratorio y a la educación de adultos.

En la categoría de administrativo-docentes se encuentran el Recargo de Asistente de Dirección y el Recargo de Auxiliar Administrativo, asignando a quienes realizan

¹⁴ La resolución 1384-2012 reconoce otros recargos de tipo administrativo, en su mayoría propios de las labores que realizan las Direcciones Regionales. También otra categoría denominada funcionarios con licencias especiales que corresponden a los recargos que el Tribunal de Carrera Docente ordenó reconocer a dos servidores del Ministerio.

primordialmente labores de planeamiento, coordinación, dirección y supervisión en los centros educativos. En liceo laboratorio y modalidad virtual está dirigido al personal administrativo-docente que se encarga de ejecutar proyectos experimentales y desarrollar modelos pedagógicos innovadores¹⁵. En educación de adultos, el recargo se asigna para atender todo lo referente a procesos de matrícula, pruebas académicas, distribución horaria de los docentes, atención de estudiantes y entre otros, con la intención de no interrumpir el servicio educativo en los diferentes programas de enseñanza para la población adulta. Los recargos que se asignan en estos programas son el Recargo de Dirección del CAIPAD, Coordinador Zonal (Educación Abierta), Coordinador de Sede (Educación Abierta), Coordinador de Satélite IPEC- CINDEA y Asistente de Dirección de Enseñanza Especial.

Diagrama 1
Recargos Administrativo - Docentes



Fuente: Elaboración propia con información del MEP

b. Recargos docentes

Como se mencionó antes, este tipo de sobresueldos se reconocen a docentes que exceden su jornada ordinaria. Se subdividen en recargos por reconocimiento de

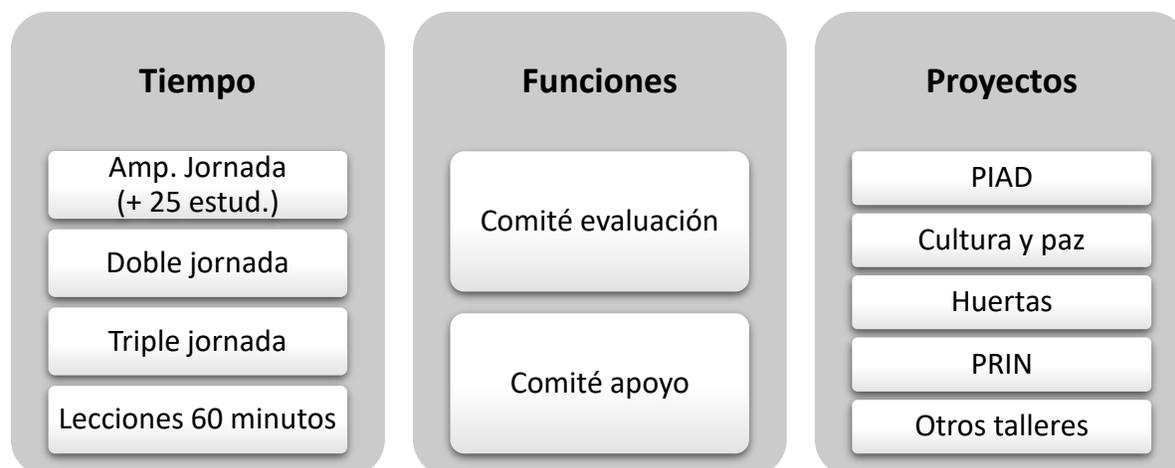
¹⁵ El Recargo de Coordinador de Sede y el Recargo de Asistente de Sede (ambos en el Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar) son los responsables que la estrategia pedagógica se desarrolle en el autoaprendizaje y educación a distancia, empleando la tecnología educativa.

tiempo lectivo, recargo por comité de evaluación y comité de apoyo (ajustes curriculares) y otros recargos de proyectos.

Los recargos por reconocimiento de tiempo se reconocen en las escuelas con modalidad de horario ampliado y las ampliaciones de jornada laboral en los demás servicios educativos, desde Preescolar hasta Programas Especiales (CINDEA, IPEC, AULA EDAD, AULA ABIERTA, CAIPAD, entre otros). En esta categoría existen tres diferentes tipos de recargos o sobresueldos:

- ✓ **Recargo por Ampliación de la Jornada Laboral:** Se asigna al personal propiamente docente que atiende dos o más secciones de alumnos, en dos jornadas y horarios diferentes, esto debido a que la matrícula excede los 25 estudiantes y la normativa permite dividir la sección en dos grupos.
- ✓ **Recargo de Doble Jornada:** Se otorga al personal propiamente docente cuando el centro educativo debe permanecer abierto más de 8 horas diarias. Su motivación responde a una restricción del espacio físico o problema de infraestructura.
- ✓ **Recargo de Triple Jornada:** Se asigna cuando el centro educativo debe permanecer abierto más 10 horas diarias, los cinco días hábiles, y/o el día sábado, lo cual obliga al docente a atender tres grupos de secciones (mañana, tarde y noche). Al igual que el anterior, este recargo también se origina en restricciones de infraestructura.

Diagrama 2
Recargos Docentes



Fuente: Elaboración propia con información del MEP

Los recargos de funciones los realizan los docentes para la coordinación de los Comités de Evaluación (mejoras a los procesos de enseñanza y aprendizaje) y Comités de Apoyo (ajustes de tipo curricular). Ambos Comités se fundamentan legalmente en el Código de Educación, el cual establece que los docentes podrán recibir un sobresueldo por atención de labores especiales¹⁶.

- ✓ **Recargo por Comité de Evaluación:** Se reconoce al profesional propiamente docente encargado de promover técnicas de enseñanza y aprendizaje que contribuyan a mejorar el rendimiento académico del estudiantado. Su remuneración o sobresueldo corresponde a un 15% del salario base de la clase de puesto que ocupe el docente.
- ✓ **Recargo por Comité de Apoyo:** Es reconocido al profesional propiamente docente que se le han encargado labores, fuera de su jornada ordinaria, para atender labores de readecuación curricular. Se remunera con un 6.67% del salario base de la clase de puesto Orientador 1.
- ✓ **Otros recargos y proyectos¹⁷:** Los recargos de proyectos tienen como finalidad mejorar e innovar en temas de modelos pedagógicos y responden a preocupaciones sociales y económicas que afectan los procesos de aprendizaje de poblaciones vulnerables focalizadas. Su remuneración corresponde al 50% del salario base de la clase de puesto que ocupe el docente. Esta categoría agrupa un importante número de recargos de naturaleza disímil: Niños en Riesgo Social, Programa de informatización PIAD¹⁸ (Proyecto Informatización de Alto Desempeño), talleres de cultura y paz, de manualidades, de costura, de artes industriales. También se incluyen en esta categoría, los recargos de Huertas Escolares¹⁹ y los servicios a las Escuelas de Atención Prioritaria (Recuperación Integral PRIN y Facilitadores curriculares, tutorías).

¹⁶ No todas las labores especiales que realizan los docentes son remuneradas. El docente históricamente ha contribuido con múltiples funciones que son asumidas como parte de sus compromisos sin reclamo de paga. El remunerar unas y otras no plantea inconvenientes y crea inequidades.

¹⁷ Su fundamento legal corresponde a una resolución anual emitida por el Titular de Cartera del Ministerio de Educación Pública, en la cual se avalan estos recargos para el personal docente de centros educativos focalizados que se encuentran ubicados en zonas conflictivas. Los centros educativos autorizados para desarrollar los recargos de proyectos son las escuelas Elías Jiménez Castro y Rincón Grande de Pavas. También, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), cuenta con tres centros de atención para mujeres que enfrentan situaciones de violencia y que se encuentran en riesgo de muerte; para esos casos se autorizan tres recargos, uno para cada centro.

¹⁸ Iniciativa que pretende generar una disminución de la deserción y los efectos de la pobreza en la educación, mediante el desarrollo y la implementación de herramientas informáticas que automatizan procesos administrativos y mejoran la toma de decisiones para docentes, directores y jefes del Ministerio.

¹⁹ El recargo de Huertas Escolares, que se ubica en esta categoría, tiene como propósito contribuir al desarrollo de capacidades y destrezas en la producción de alimentos. Con esa misma intención de desarrollar en la población estudiantil conocimientos acerca de oficios que se crean los recargos de proyectos, lo cuales se imparten como talleres de manualidades, de costura, de artes industriales.

c. Recargos técnico-docentes

Los recargos técnico-docentes son aquellos en los que se realizan fundamentalmente labores de planificación, asesoramiento, orientación o cualquier otra función íntimamente vinculada con la actividad técnica de servicio a la educación nacional. El docente con recargo técnico-docente es remunerado con un 50% extra sobre su salario base.

Este tipo de recargo se asigna prioritariamente a labores profesionales de orientación educativa y vocacional; luego a labores de coordinación, control, ejecución de las actividades que generan las bibliotecas de los centros educativos; y por último a labores vinculadas con el desarrollo de nuevos métodos y técnicas pedagógicas innovadoras, que deben ser divulgadas a la comunidad educativa.

✓ **Recargos de orientación educativa y vocacional**

Reservados para el Orientador y Orientador Asistente, cuya función principal es planificar y coordinar las actividades de orientación educativa y vocacional de la población estudiantil en el centro educativo.

✓ **Recargos de servicio de biblioteca**

Comprende el recargo por servicio de biblioteca que se asigna para orientar a los alumnos acerca del uso y aprovechamiento de las publicaciones, equipos audiovisuales y otros materiales de la biblioteca.

✓ **Recargos de Escuela y Liceo Laboratorio**

Este tipo de recargo se asigna únicamente a los funcionarios técnico-docentes que se encuentran nombrados bajo la modalidad de Escuela o Liceo Laboratorio y está circunscrito a labores de investigación pedagógica, según lo estipulado en los respectivos convenios, efectuados entre la Universidad de Costa Rica (UCR) o Universidad Nacional (UNA) y el Ministerio de Educación Pública (MEP).

Diagrama 3 Recargos Técnico – Docentes



Fuente: Elaboración propia con información del MEP

d. Recargos Administrativos

Los recargos de tipo administrativo corresponden a partidas presupuestarias asignadas a las plazas de oficial de seguridad, auxiliar de vigilancia, conserje, oficinista y trabajador calificado. Estos puestos se remuneran con un 50% del salario base para un nombramiento de medio tiempo y un 25% para un nombramiento de un cuarto de tiempo de la jornada laboral, que puede ser diurna, nocturna o mixta. Es relevante señalar que las cocineras de los centros educativos pertenecen a esta categoría, no obstante, su pago lo realizan las juntas de educación a través de las transferencias que les hace el propio MEP

Los recargos administrativos no son para todos los centros educativos, el de oficial de seguridad y auxiliar de vigilancia se autorizan en aquellos centros educativos que por lo amplia y cuantiosa infraestructura requieren del servicio de vigilancia las veinte cuatro horas del día. Por su parte, el recargo a conserjes está reservado para centros educativos con gran infraestructura de gimnasios, bibliotecas, laboratorios, talleres, cocinas, bodegas y otras áreas que requieren limpieza en forma continua durante la jornada laboral. En el caso del sobresueldo de oficinista se autoriza en virtud del volumen del trabajo que genera la atención del personal docente, administrativo-docente y técnico-docente; así como la población estudiantil y los usuarios externos de la institución. Finalmente, el recargo de trabajador calificado se reserva para especialidades en construcción civil, generalista u operador de máquinas reproductoras, según necesidades reportadas por el Director del centro educativo.

Diagrama 4 Recargos Administrativos



Fuente: Elaboración propia con información del MEP

5.3 Actores y mecanismo de asignación

La estructura de formulación y asignación de los recargos dentro del MEP está diluida en diferentes instancias y de allí la importancia de comprender los actores internos que participan y sus funciones. El nivel político se ubica en el Titular de la Cartera de Educación, los demás cumplen roles meramente operativos. Aparte de las instancias internas también es posible identificar otros actores externos al Ministerio, que juegan un rol relevante, especialmente si interesa repensar pertinencia y eficacia.

a. Titular de la Cartera de Educación

El titular de la cartera de educación tiene un rol fundamental en cuanto a diseño de incentivos y recargos. El Código de Educación de 1944, en su artículo 118, inciso “j” expresa que “Existirá un sobresueldo de recargo, por labores especiales, que se pagará de acuerdo con la reglamentación que al efecto dicte el MEP y sin que pueda pasar del cincuenta por ciento del sueldo de categoría”.

Esto significa que dicho titular tiene la capacidad de autorizar el pago de recargos a los docentes por realizar labores especiales, mediante la elaboración de una Resolución que así lo defina, y sin que requiera del visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), siempre y cuando éste no exceda el 50% del salario base del funcionario.

En la Reforma al Manual para Administrar el Personal Docente se detallan los casos en donde puede darse este trámite sin previa autorización de la DGSC. En su Artículo 13, inciso “a” se señala como uno de éstos “(...) remunerar al servidor que hubiere sido destacado con carácter temporal, para realizar labores especiales en cualquier dependencia del Ministerio de Educación Pública, o de

aquel que hubiere sido destacado en otra dependencia de la Administración Pública” (Reforma al Manual para Administrar el Personal Docente, 2012)

El rol desde el Despacho es importante y se ubica en la fase de diseño y formulación, con potestades para crear, mantener y eliminar recargos por la vía de las labores especiales. En la práctica su papel se limita a renovar las categorías de recargos existentes en las áreas que son de su competencia, tal es el caso de los llamados recargos de proyectos que tienen como finalidad “(...) financiar y apoyar las diversas mejoras al sistema educativo, sean estas definidas desde el nivel central (proyectos temporales por las instancias superiores con el fin de evaluar la implementación posterior de alguna reforma curricular o pedagógica) o desde la propia iniciativa escolar (proyectos de uno o varios Centros Educativos que buscan posicionar una buena práctica educativa dentro del sistema educativo). (Resolución N° DM-0042-2016).

b. Dirección de Planificación Institucional

La Dirección de Planificación Institucional (DPI) es la instancia que debería jugar un rol protagónico en el diseño de incentivos y recargos y en las modificaciones y mejoras que el sistema requiere. En la práctica casi no se planifica y la preocupación institucional es más bien de tipo operativo y diluida en diferentes dependencias internas.

En la DPI se presupuestan los recargos que otorga el MEP, a partir de la combinación de un análisis del gasto histórico, requerimientos incrementales de nueva oferta educativa y otras previsiones. Sin embargo, una vez aprobado el presupuesto anual, la DPI únicamente tiene control sobre cómo se asignan los recargos administrativos (incluyendo los de tipo administrativo docentes y técnico docente), así como también los denominados recargos de proyectos.

Lo anterior pese a que el Artículo 42, inciso “x” del Decreto Ejecutivo 38170-MEP sobre la organización administrativa de las oficinas centrales del MEP (2014) indica que a la Dirección de Planificación Institucional le compete, entre otras funciones “Mantener, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, un registro actualizado de los recargos autorizados en los distintos ciclos y ofertas educativas, los costos asociados y los controles necesarios para garantizar su correcta aplicación”. (Decreto 38170-MEP, 2014)

En la práctica las responsabilidades están diluidas y la DPI no tiene control ni conocimiento sobre la forma en que los recargos son asignados. Incluso la propia Dirección de Recursos Humanos manifiesta que su labor se limita a la verificación de los requisitos de los funcionarios propuestos por los Directores de los centros educativos, que son a fin de cuentas los que conocen la realidad específica del requerimiento.

Bajo un ambiente de racionamiento resulta difícil pensar en planificación de mediano y largo plazo. La preocupación central tiene que ver con la continuidad

del ciclo lectivo. En el caso de los recargos bajo responsabilidad la DPI los controles de gasto son fundamentales a lo largo del año. Pese a que las solicitudes para nuevos recargos empiezan a llegar desde octubre del año anterior, esta Dirección no compromete todo lo presupuestado. La experiencia indica especial cuidado con centros educativos que han sido víctimas de la delincuencia y que por tanto solicitan más oficiales de seguridad o incluso en donde el recargo se exige con fundamento en una resolución judicial en respuesta un Recurso de Amparo.

c. Departamento de Servicios Educativos

Dentro de la DPI se encuentra el Departamento de Servicios Educativos (DSE) quien tiene a su cargo la asignación de los recargos administrativos (tanto del Título I del Estatuto del Servicio Civil como aquellos administrativos docentes y técnico administrativos). El rol de este departamento es operativo, debe velar porque la institución que está solicitando el recargo, cumpla con los requisitos que establece la norma (Ver Manual para la Asignación de Códigos y Recargos Administrativos, 2015). Recibe las solicitudes de los directores de los centros educativos y verifica dos variables: que la institución califique para el recargo solicitado (el mecanismo de racionamiento opera en función de la matrícula o tipo de dirección) y segundo, que exista contenido presupuestario.

Es importante comprender que desde este Departamento únicamente se aprueba la asignación del recargo a la institución educativa, pero no se define a qué servidor se le asignará. Como se verá más adelante, esta competencia tampoco la realiza el Departamento de Asignación del Recurso Humano (DARH) y por tanto, queda en manos del director del centro educativo.

En términos generales los criterios para la aprobación de los recargos administrativos, administrativo- docentes y técnicos- administrativos están en función de la categoría del centro educativo, la cual depende del rango de su matrícula (Resolución N° MEP-558-2013). A continuación, se muestra un cuadro resumen:

Cabe señalar que, a diferencia de lo que sucede con otros recargos de tipo docente, al estar los recargos administrativos ligados a la categoría del centro educativo, y no a la matrícula de cada año, existe menos volatilidad en su asignación. Esto porque los criterios para modificar la categoría a la que pertenece un centro educativo no está en función de la matrícula inicial y real de cada año si no que exige una cierta temporalidad para definir si es realmente necesario o no hacer algún cambio en la categoría de la institución.

Cuadro 2 Categorización de los Centros Educativos

Clasificación	Tipo de Dirección	Rangos de Matrícula
Centro de Enseñanza Preescolar	CEP 1	Menos 89
	CEP 2	De 90 a 199
	CEP 3	Más de 200
Centro de Enseñanza General Básica (I y II Ciclo)	CEGB Unidocente	Menos de 30
	CEGB 1	De 31 a 90
	CEGB 2	De 91 a 200
	CEGB 3	De 201 a 400
	CEGB 4	De 401 a 800
Centro de Enseñanza Especial I y II Ciclo (Primaria)	CEE 1	Menos de 100
	CEE 2	De 101 a 250
	CEE 3	De 251 a 350
	CEE 4	Más de 350
Colegio Académico (III y IV Ciclo)	CA 1	Menos de 500
	CA 2	De 501 a 1000
	CA 3	Más de 1000
Colegio Técnico (III y IV Ciclo)	CT 1	Menos de 350
	CT 2	De 351 a 500
	CT 3	Más de 500

Fuente: Con base en el Manual para la Asignación de Códigos y Recargos Administrativos. 2015

Son dos las condiciones para variar la categoría de centro educativo:

- Que la matrícula disminuya o aumente drásticamente. La Resolución N° MEP-558-2013 define porcentajes para cada tipo de centro educativo. Por ejemplo, en Enseñanza Preescolar, Centro Educativo de Enseñanza General Básica (I y II Ciclos), Colegios Académicos (III y IV Ciclos) el porcentaje es de 20% más de matrícula en ese año (para una categoría superior) o 20% menos de matrícula (para una categoría inferior).
- Que la matrícula aumente (disminuya) por al menos 3 años consecutivos el límite máximo (mínimo) de la categoría que ostenta.

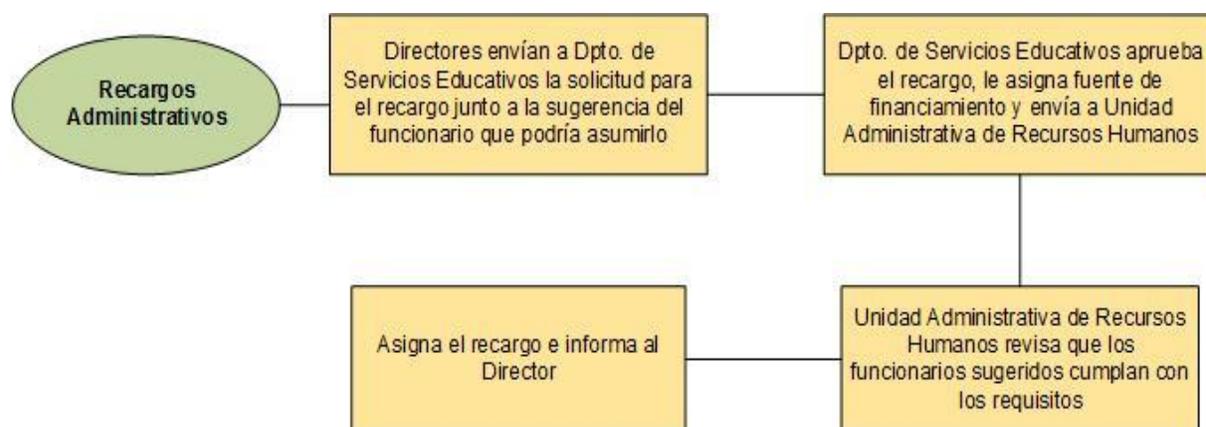
Para tramitar la solicitud de un recargo administrativo, administrativo-docente o técnico-docente, el Director de cada centro debe enviar una solicitud directamente al DSE, sin mediar aprobación por parte de la Dirección Regional de Educación (DRE). Esta instancia verifica que la institución cumpla con los requisitos para dicho recargo y lo aprueba o devuelve, según sea el caso. Una vez aprobado el DSE envía la nómina a la Unidad Administrativa del DARH para que allí se proceda con la asignación del servidor que va a asumir el recargo. En las etapas que siguen el DSE y la DPI, ya no tienen más competencias sobre el trámite.

Es importante tener presente que la asignación de nuevos recargos se hace en función de las solicitudes que vayan llegando al DSE, es decir, bajo una lógica de “primero en tiempo, primero en derecho”. Si un Director envía una solicitud para un

determinado recargo y ya no hay presupuesto disponible deberá esperar al presupuesto del año siguiente, sin importar si la necesidad de dicho recargo es mayor que la de otra institución que lo solicitó antes, a menos de que se trate de un caso especial como los mencionados anteriormente (por ejemplo, una orden de un juez).

En lo que respecta a la prórroga de recargos ya asignados, debe recordarse que éstos tienen una fecha de vigencia que acaba como máximo en el fin del ciclo lectivo (salvo en el caso de Oficial de Seguridad del Servicio Civil 1 y Auxiliar de Vigilancia de Centro Educativo que finaliza el 31 de diciembre del año en curso). Es por ello que en octubre de cada año este Departamento revisa todos los recargos del ciclo vigente para decidir si se prorrogan o si se suspenden para el próximo ciclo lectivo²⁰. De esta forma el DSE verifica si el centro educativo cambió de categoría o si ya se le aprobó una plaza para asumir las funciones de ese recargo. Sobre la fecha de vigencia debe recordarse que en el caso de los recargos administrativos se requiere la aprobación anual de la DGSC. El siguiente diagrama muestra en términos generales el camino que debe seguirse para la asignación de recargos administrativos.

Diagrama 5
Proceso y actores que intervienen en los recargos administrativos que se tramitan en el Dpto. de Servicios Educativos



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.
 Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP y entrevistas

Adicionalmente a los recargos administrativos, administrativo-docentes o técnico-docentes el DSE también tiene a su cargo la elaboración de la nómina con los centros educativos a los que se les ha aprobado los recargos de proyectos (aula edad y Programa de Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN)). Dicha nómina debe ser enviada a la Unidad de Preescolar y Primaria para continuar con el trámite. Cabe señalar que únicamente en el caso del recargo de aula edad se

²⁰ El modelo de racionamiento con que opera el MEP hace que la mayor parte de los recargos sean aprobados año tras año en lugar de abrir nuevas plazas para llenar los requerimientos.

requiere que la solicitud del centro educativo tenga el visto bueno de la Dirección Regional de Educación respectiva. Para el trámite de los demás recargos únicamente se envía copia informativa a las DRE.

Sobre los recargos de proyectos, de acuerdo a lo que se establece en la Resolución No- DM-0042-2016, la Dirección de Planificación tiene dos roles:

- Emitir los lineamientos para la implementación de estos recargos (previa autorización del Titular de la Cartera de Educación).
- Realizar el monitoreo de los proyectos vigentes en el transcurso del año lectivo para considerar su prórroga.

A continuación, se detallan los recargos en los que el DSE de la DPI tiene alguna competencia.

Cuadro 3
MEP: Recargos que aprueba el Departamento de Servicios Educativos

Recargos Administrativos		
Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Oficinista de Servicio Civil 1	Todos los años este tipo de recargos deben ser aprobados por Resolución del Servicio Civil. Además, cada año el DSE de la DPI del MEP define si los recargos ya asignados a las instituciones se deben prorrogar o no. En el caso de la asignación de nuevos recargos a centros educativos el trámite inicia con la solicitud de los Directores a este Departamento. Una vez aprobada la solicitud y asignada la fuente de financiamiento, se pasa a la Unidad Administrativa de la DARH donde se revisa que el servidor propuesto por el Director del centro cumpla con los requisitos, y se asigna el recargo. A la DRE se le envía copia informativa de la gestión	Área de Salarios e Incentivos de la DGSC DSE Director del Centro Educativo Unidad Administrativa de DARH
Oficial de Seguridad de Servicio Civil 1		
Auxiliar Vigilancia Centro Educativo		
Trabajador Calificado Servicio Civil 1		
Conserje de Centro Educativo		
Cocinero MEP*		

Recargos Administrativo-Docentes y Técnico- Docentes		
Director	<p>Todos los años este tipo de recargos deben ser aprobados por Resolución del Servicio Civil. Además, cada año el DSE de la DPI del MEP define si los recargos ya asignados a las instituciones se deben prorrogar o no. En el caso de la asignación de nuevos recargos a centros educativos el trámite inicia con la solicitud de los Directores a este Departamento. Una vez aprobada la solicitud y asignada la fuente de financiamiento, se pasa a la Unidad Administrativa de la DARH donde se revisa que el servidor propuesto por el Director del centro cumpla con los requisitos, y se asigna el recargo.</p> <p>A la DRE se le envía copia informativa de la gestión</p>	<p>DSE</p> <p>Director del Centro Educativo</p> <p>Unidad Administrativa de DARH</p>
Asistente de Dirección		
Auxiliar Administrativo		
Coordinador Satélite IPEC- CINDEA		
Personal Administrativo-docente (Escuela y Liceo Laboratorio)		
Coordinador de Sede (CNVMS)		
Asistente de Sede (CNVMS)		
Dirección del CAIPAD		
Coordinador Zonal (Educ. Abierta)		
Coordinador Sede Educación Abierta		
Técnico- Docente (Esc. y Liceo Lab)		
Orientador		
Orientador Asistente		
Servicio de Biblioteca		

Recargos de Proyectos		
Proyecto niños en riesgo social	<p>El Titular de Educación define y/o prorroga estos recargos. La DPI establece los requerimientos y los monitorea. La Unidad correspondiente de la DARH revisa que el servidor sugerido por el Director para sumir dicho recargo cumpla con los requisitos y realiza el nombramiento correspondiente.</p>	<p>Titular de Educación</p> <p>DSE</p> <p>Director del Centro Educativo</p> <p>Unidad de Preescolar y Primaria DARH</p>
Taller Cultura de Paz		
Taller Manualidades		
Taller Costura		
Proyecto Artes Industriales		
Proyecto Bilingüe Español- Francés		
Incubadoras de Empresas Proyectos Productivos Colegio Técnico Prof.		
Centros de intervención temprana y fortalecimiento familiar		
Apoyo Académico menores albergados en centros atención para mujeres en situación de violencia y riesgo de muerte (I y II ciclos)		

	Otros Recargos	
Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Programa de Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN)	Mediante un oficio la DPI comunica a la Unidad de Preescolar y Primaria de la DARH cuáles Escuelas se les aprobó el recargo del PRIN, así como cuántos recargos por centro educativo. Con esta información la Unidad de Preescolar y Primaria revisa que el servidor sugerido por el Director para sumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y le asigna el recargo	DSE Director del Centro Educativo Unidad de Preescolar y Primaria DARH
Aula edad	El DSE debe revisar y analizar la apertura o no de la oferta educativa de aula edad en los centros educativos que así se lo soliciten. Dicha solicitud debe ir con el visto bueno de la DRE. Una vez aprobada la solicitud, se envía la nómina a la Unidad de Preescolar y Primaria de la DARH donde se revisa que el servidor sugerido por el Director para asumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y se le asigna el recargo	DSE DRE Director del Centro Educativo Unidad de Preescolar y Primaria de DARH

Nota: El trámite para el recargo de cocinero es diferente pues se financia con recursos de las Juntas de Educación y no con recursos de las oficinas centrales del MEP.

Fuente: Elaboración propia con información del MEP

d. Departamento de Formulación Presupuestaria

Dentro de la Dirección de Planificación Institucional se encuentra el Departamento de Formulación Presupuestaria (DFP) que tiene bajo su responsabilidad la previsión presupuestaria de todos los pagos por concepto de recargos que la institución realiza a sus funcionarios, tanto docentes como administrativos. Dicha asignación demanda de un esfuerzo de coordinación importante, donde las unidades internas envían sus requerimientos esperados y es la DFP la encargada de revisar las asignaciones históricas y valorar nuevos requerimientos y posibilidades de re-direccionamiento de fondos, de acuerdo con las prioridades. Es de esta manera que se elabora la previsión presupuestaria del año siguiente. La implantación del sistema Integra2 y el acopio de información, está posibilitando un mejor ejercicio presupuestario.

Además del ejercicio de formulación del presupuesto, la DFP todavía es la encargada de autorizar los recargos de Huertas Escolares, Cooperativas, el PIAD y las ampliaciones de jornada en preescolar. No debemos perder de vista que antiguamente en este departamento, que pertenece a la DPI, se llevaba a cabo la labor de monitoreo de todos los recargos del ME.

e. Dirección de Asignación de Recursos Humanos

La Dirección de Asignación de Recursos Humanos (DARH) es la instancia donde se concentra la mayor parte de la gestión operativa que significa administrar el complejo sistema de incentivos y recargos imperante en el MEP. La mayor parte de las solicitudes de recargos se tramitan directamente ante esta Dirección, otros trámites y solicitudes inician en otros departamentos y luego son canalizados a la DARH, que se encarga de verificar requisitos mínimos del servidor propuesto y autorizar el correspondiente pago.

La implantación del sistema Integra2 ha clarificado de manera importante el trabajo que realiza la DARH, pues obligó al MEP a ordenar, compilar, dotar de naturaleza jurídica y establecer claramente los requisitos que significan cada uno de los recargos que paga el Ministerio. Además, esta información se parametrizó a la luz de la norma de la DGSC. Anteriormente, con una normativa dispersa y difusa aumentaba la probabilidad de error en la asignación de los recargos. Hoy en día, lo que no se encuentra justificado y parametrizado no se puede pagar.

Pese a que desde la DARH se gestionan una importante cantidad de recargos del Ministerio, ésta no tiene la posibilidad de definir a cuál funcionario le será asignado el recargo. Dicha potestad se le confiere al Director del centro educativo, quien propone el nombre del servidor, sin mayor posibilidad de validación. Incluso la DRE se encuentra al margen de dicho trámite. La lógica imperante para otorgarle esta competencia al Director tiene que ver con el conocimiento particular de la realidad del requerimiento. Además, el Director es la autoridad máxima del centro educativo y el responsable de su buena gestión. Se argumenta que desde oficinas centrales es muy difícil valorar de manera adecuada la idoneidad del funcionario. Además, el MEP no cuenta con un registro de elegibles. Bajo estas circunstancias, la labor de la DARH se limita a procurar que dicha asignación respete todos los requisitos legales y técnicos que define la normativa institucional.

Las labores operativas de la DARH se encuentran asignadas a seis unidades bien diferenciadas: Preescolar y Primaria, Secundaria Académica, Secundaria Técnica, Educación Indígena, Programas Especiales y Unidad Administrativa. Desde cada una de estas unidades se emiten anualmente directrices y normativas que definen los procedimientos y las fechas que deben respetar los centros educativos que tramiten los diferentes recargos. En consonancia con el rol definido para la DARH, la función de cada una de estas unidades es de naturaleza operativa, tiene que ver con el cumplimiento de requisitos y verificación de las autorizaciones de otras instancias del Ministerio, en los casos en que la normativa así lo establezca. A continuación, se detalla el rol y los recargos que competen a cada una de las Unidades pertenecientes a la DARH.

- **Unidad de Preescolar y Primaria**

La Unidad de Preescolar y Primaria (UPP) es la que concentra el mayor volumen de gestiones por recargos de todo el Ministerio, dado que maneja las solicitudes

de requerimientos de los centros educativos de preescolar y primaria. Los trámites ante esta unidad inician desde el mes de agosto del año anterior al ciclo lectivo. Para ello se envían a todos los jardines de niños y a los centros educativos de I y II Ciclo las directrices generales para la asignación de los recargos de funciones, de proyectos, ampliaciones de la jornada laboral y aumento de lecciones interinas para el año siguiente. Dicha comunicación es remitida con copia informativa a los Supervisores, los Jefes de Servicios Administrativos y Financieros y los Directores de las DRE.

En esta comunicación se incluyen los formularios para el trámite de los diversos recargos los cuales deben ser llenados por los Directores de los centros educativos y remitidos directamente a la UPP. Cabe señalar que, aun cuando la normativa indica que la documentación debe copiarse con carácter obligatorio al Supervisor del centro educativo y al Jefe de Desarrollo Administrativo y Financiero, “(...) con el fin de que al informar sobre cada caso y así brindar seguimiento a cada uno de los trámites” (Oficio DHR-6772-2015-DIR), en la práctica la interacción es entre el director del centro educativo que propone los recargos y la respectiva unidad de la DARH que los tramita.

Es importante señalar que la recepción de las propuestas para los recargos docentes no se cierra en ningún momento, pues a lo largo del año recurrentemente ocurren traslados de funcionarios que demandan nuevas asignaciones de recargo. No obstante, la mayor cantidad de solicitudes que llegan a esta Unidad se reciben en el mes de setiembre del año anterior, con el tiempo suficiente para realizar los nombramientos antes del inicio del siguiente ciclo lectivo²¹.

Los recargos que maneja la UPP se sintetizan en el siguiente cuadro:

²¹ La gestión de un recargo es un proceso cotidiano que el MEP tramita en plazos relativamente cortos, siempre y cuando exista el contenido presupuestario y el centro educativo se encuentre facultado para recibir el recurso, y eso lo define la normativa.

Cuadro 4
Recargos que se tramitan en la Unidad de Preescolar y Primaria

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Comité de Evaluación de los Aprendizajes (Ciclos I y II)	El trámite inicia con la solicitud de los Directores a la UPP en la cual el Director del Centro Educativo propone los nombres de los funcionarios que asumirían los recargos. La UPP verifica que los funcionarios propuestos cumplan con los requisitos propios del recargo. La UPP también verifica la cantidad de recargos solicitados, la cual debe apegarse a la normativa que asigna en función de la categoría del centro educativo. A la DRE sólo se le envía copia informativa.	Director del centro educativo Unidad de Preescolar y Primaria
Comité de Apoyo Educativo		
Huertas Escolares	La Dirección de Programas de Equidad (DPE) debe aprobar la asignación de este recargo. El Director debe solicitar el recargo tanto a dicha Dirección como también a la Unidad de Preescolar y Primaria. Cuando la solicitud llega a la UPP está verifica que la solicitud cuente con la aprobación de la DPE y luego se revisa que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada de acuerdo con lo aprobado por el Departamento de Formulación Presupuestaria. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.	Director del centro educativo, Dirección de Programas de Equidad, Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Preescolar y Primaria
Servicio de Albergue (I y II Ciclos)	La Comisión de Regulación de la Oferta Educativa es quien aprueba los centros educativos que tienen este servicio. De manera que cuando la solicitud enviada por el Director llega a la Unidad de Preescolar y Primaria ésta verifica primero que cuente con la aprobación de dicha Comisión y luego se revisa que las personas sugeridas por el Director cumplan con los requisitos propios del recargo. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.	Director del centro educativo, Comisión de Regulación de la Oferta Educativa, Unidad de Preescolar y Primaria
Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN)	Mediante un oficio la Dirección de Planificación Institucional comunica a la Unidad de Preescolar y Primaria las escuelas que se les aprobó el recargo del PRIN, así como el número de recargos por centro educativo. Con esta información la Unidad de Preescolar y Primaria revisa que el servidor propuesto por el Director cumpla con los requisitos, y se autoriza el correspondiente recargo.	Depto. Servicios Educativos, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Facilitadores Curriculares (Tutorías)	Este recargo se asigna únicamente a Escuelas de Atención Prioritaria. Los Directores de estas escuelas eligen a los funcionarios que consideran idóneos para trabajar este recargo y envían la fórmula de solicitud a la Unidad de Preescolar y Primaria. En dicha Unidad se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo. También verifica de acuerdo con la normativa, la cantidad de recargos asignados al centro educativo.	Director del centro educativo, Unidad de Preescolar y Primaria
Escuelas Modalidad Horario Ampliado	La Comisión de Regulación de la Oferta Educativa es quien aprueba los centros educativos que tienen este servicio. Una vez que dicha Comisión se lo comunica a la Unidad de Preescolar y Primaria, el recargo se asigna de manera automática sin que se requiera el envío de ningún formulario.	Comisión de Regulación de la Oferta Educativa, Unidad de Preescolar y Primaria
Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD)	La Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad (DGEC) debe aprobar la asignación de este recargo a los centros educativos. De manera que el Director debe solicitar el recargo tanto a dicha Dirección como también a la Unidad de Preescolar y Primaria. Cuando la solicitud llega a la UPP ésta verifica primero que el centro educativo cuente con la aprobación de la DGEC y luego revisa que los funcionarios propuestos por el Director cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad de recargos solicitado responda a lo aprobado por el Departamento de Formulación Presupuestaria. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.	Director del centro educativo, Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Preescolar y Primaria
Proyecto Niños en Riesgo Social (I y II Ciclos) Taller de Cultura de Paz Taller de Manualidades Taller de Costura Proyecto de Artes Industriales I y II Ciclos	El Titular de la Cartera de Educación define nuevos y/o prorroga este tipo de recargos. La Dirección de Planificación Institucional establece los requerimientos y los monitorea. La Unidad de Preescolar y Primaria revisa que el servidor propuesto por el Director cumpla con los requisitos y autoriza el nombramiento correspondiente. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.	Titular de la Cartera de Educación, Depto. Servicios Educativos de la DPI, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria
Ampliación de la Jornada Laboral en Educación Preescolar	El Director debe hacer la solicitud al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una vez aprobada, la Unidad de Preescolar y Primaria revisa que la persona sugerida cumpla con los requisitos. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Director, Unidad de Preescolar y Primaria

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Ampliación de la Jornada Laboral en Aula Edad	El Departamento de Servicios Educativos debe revisar y analizar la apertura o no de la oferta educativa de aula edad en los centros educativos que así se lo soliciten. Dicha solicitud debe ir con el visto bueno de la Dirección Regional de Educación. Una vez aprobada la solicitud, se envía la nómina a la Unidad de Preescolar y Primaria donde se revisa que el servidor definido por el Director para asumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y se le asigna	Depto. Servicios Educativos, Dirección Regional de Educación, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria
Ampliación de la Jornada Laboral en I y II Ciclos- Rangos de Matrícula	Se le reconoce en función de la matrícula (salvo en el caso de Profesores Unidocentes y Director de Escuela de Enseñanza General Básica I). El Director debe llenar una fórmula en la que certifica la cantidad de matrícula y señala los funcionarios a los que les corresponde el recargo de acuerdo a la misma. Dicho formulario es enviado a la Unidad de Preescolar y Primaria. Ahí se verifica la matrícula con los Cuadros de matrícula que le suministró el Departamento de Formulación Presupuestaria cuando ya inició el ciclo lectivo, así como que la persona sugerida cumpla con los requisitos.	Director, Unidad de Preescolar y Primaria
Ampliación de la Jornada Laboral en I y II Ciclos- Problemas de Infraestructura Hacinamiento	Se reconoce cuando las aulas están en condiciones de hacinamiento de acuerdo a los parámetros que establece la Dirección de Infraestructura Educativa. El Director realiza un oficio en el que indica la aplicación de la excepcionalidad de este tipo de ampliación de jornada laboral en donde indica las condiciones de hacinamiento. A partir de ese oficio el Supervisor de la Institución debe realizar un auditoraje y luego enviar un oficio a la Unidad de Preescolar y Primaria indicando que la información es correcta para que se pueda proceder con la asignación del recargo.	Director, Unidad de Preescolar y Primaria, Supervisor Regional
Ampliación de la Jornada Laboral en Materias Complementarias (I y II Ciclos)	Depende de la cantidad de secciones con las que cuente el Centro y el plan de estudios correspondiente (varían según la especialidad). El Director envía la solicitud a la Unidad de Preescolar y Primaria. En dicha Unidad se verifica que las personas sugeridas cumplan con los requisitos propios del recargo.	Director, Unidad de Preescolar y Primaria

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

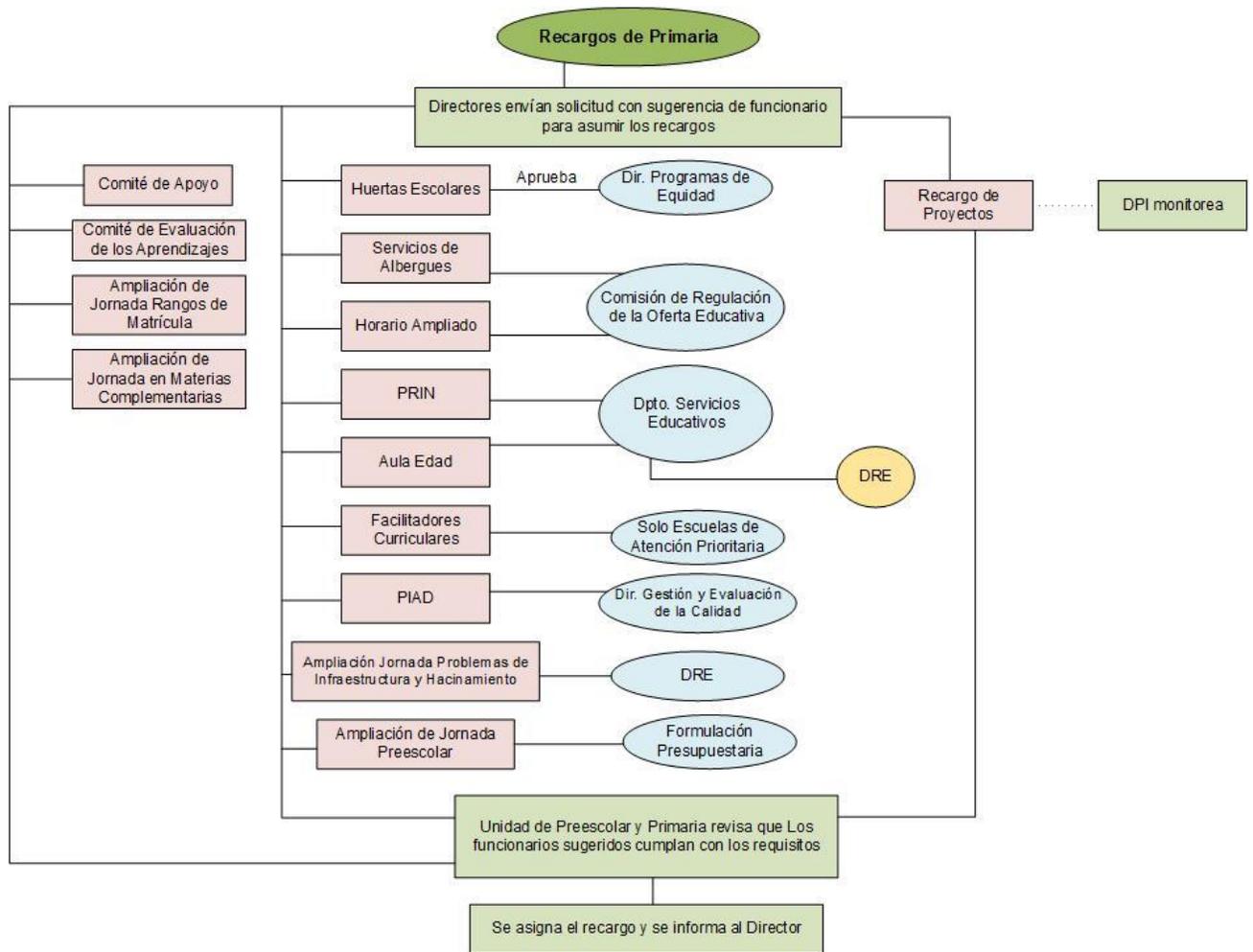
En el caso de algunas de las ampliaciones de jornada, que son recargos que dependen de la matrícula del centro educativo (no de su categoría), los directores firman una declaración jurada (incluida en el formulario enviado) en la que hacen constar la cantidad de matrícula que tienen. Cuando las solicitudes se hacen desde el año anterior los directores envían su proyección de la matrícula. Si ésta varía están en la obligación de informar a oficinas centrales para que se tramiten los cambios respectivos. En la práctica, los reajustes a la baja no son la norma, los mecanismos de supervisión son débiles y no todas las oficinas regionales realizan el seguimiento requerido²².

El siguiente esquema ilustra el flujo del trámite y los actores que intervienen en cada uno de los recargos que tramita la Unidad de Primaria y Preescolar. El director del centro educativo y la UPP son los actores centrales en la tramitación de los recargos y las demás instancias del Ministerio únicamente participan en la aportación de requisitos puntuales. Planeamiento es una función que se ha tornado operativa, en función del ejercicio presupuestario y el control una tarea débil y diluida en diferentes puntos de la institucionalidad²³.

²² Memoriales son las anécdotas que retratan debilidades históricas en los mecanismos de control y los esfuerzos de docentes y pobladores por evitar reacomodos en los nombramientos y recargos, que incluso podrían sugerir hasta el cierre de algunos centros, principalmente unidocentes (docentes que transportan por su propio medio alumnos de otras comunidades hacia el centro educativo donde están nombrados; hijos de docentes que también son alumnos y que no logran pasar de nivel; congojas de docentes cuando funcionarios del nivel central, en visita sorpresa, les solicitan constatar el número de alumnos que están siendo atendidos; finqueros que promueve la contratación de peones con hijos para justificar matrícula en el centro educativo; directores que empadronan como niños a personas adultas y hasta fallecidas; entre muchas otras).

²³ Estos comentarios no son exclusivos para la gestión de la UPP, se pueden generalizar para la totalidad de trámites vinculados a la asignación y seguimiento de los recargos que paga el MEP.

Diagrama 6
Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en la Unidad de Primaria y Preescolar



Nota: En cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la DRE. Cuando en el diagrama aparece explícita la DRE se debe a que por normativa se requiere que aporte un insumo puntual.

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP y entrevistas

- **Unidad de Secundaria Académica**

La Unidad de Secundaria Académica (USA) de la DARH es la encargada de tramitar todos los recargos relacionados con los docentes de los colegios académicos, nocturnos, liceos rurales y telesecundarias. Debe recordarse que a diferencia de los nombramientos de primaria en donde el salario de los docentes se calcula en función de plazas determinadas por una jornada completa (salvo en el caso de los profesores de materias especiales), los docentes de secundaria son contratados por número de lecciones.

Para tramitar los recargos esta Unidad solicita a los Directores, en octubre del año anterior, presentar ante el Departamento de Formulación Presupuestaria la hoja de cálculo y el cuadro de personal. La hoja de cálculo es un documento en donde se señala la cantidad de lecciones asignadas a cada centro educativo según su modalidad, y esto está claramente reglamentado por el MEP. Con base en dicha hoja los Directores hacen la distribución de las lecciones en los cuadros de personal, donde definen a cuál docente se le asignan cuáles lecciones. Cuando ambos documentos son revisados y aprobados por el Departamento de Formulación Presupuestaria, éste los remite a la USA para su correspondiente nombramiento.

Un buen sistema de gestión de la matrícula es crucial, dado que es la matrícula la que define el número de secciones y la cantidad de lecciones asignadas a los docentes²⁴. En la USA se hace el contraste de las hojas de cálculo con los cuadros de personal, para verificar que no se estén asignando a un docente más o menos lecciones de las aprobadas. Asimismo, en los casos de los recargos para comités, se revisa que las personas asignadas por el Director cumplan con los requisitos. De existir necesidad de realizar cambios, es la USA la que se comunica directamente con los Directores para que puedan hacer los ajustes.

En resumen, el Departamento de Formulación Presupuestaria tiene un rol central en la definición y autorización de la matrícula para cada uno de los centros educativos de secundaria académica. Por su parte, la potestad en la asignación de las lecciones recae en el Director del centro educativo y los ajustes operativos se tramitan directamente ante la USA. En materia de recargos se requiere la aprobación del Supervisor. La única excepción está relacionada con el otorgamiento del recargo de Comité de Apoyo, cuya solicitud la hacen los Directores directamente ante la USA.

A continuación, se describen los recargos que se tramitan ante esta la Unidad de Secundaria Académica:

²⁴ Los cuadros de matrícula y el número de lecciones se trabajan con base en proyecciones históricas y al inicio del período lectivo los directores deben de informar al MEP acerca de los cambios ocurridos, dado que de ello dependen ajustes en las lecciones asignadas.

Cuadro 5
Recargos que se tramitan en la Unidad de Secundaria Académica

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Comité de Apoyo	Los Directores envían a la USA el formulario correspondiente, el cual incluye los nombres propuestos por el Director para asumir estos recargos. Este documento debe estar aprobado por el Supervisor Regional. La USA verifica que los funcionarios asignados cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la que corresponde. Esto lo define la normativa, en función de la matrícula del centro educativo.	Directores, Supervisor Regional, Unidad de Secundaria Académica
Comité de Evaluación de los Aprendizajes	Los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria la hoja de cálculo y los cuadros de personal en donde se definen los funcionarios que realizarían los recargos. La cantidad de recargos está en función de la matrícula. Una vez aprobados los cuadros de matrícula éstos remitidos a la USA donde se verifica que consistencia entre hoja de cálculo y cuadros de personal. Además, se revisa que las personas a las que se les asigna el recargo cumplan con los requisitos establecidos en la normativa.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Secundaria Académica
Lecciones de 60 minutos (total y parcial)	Se tramita mediante la hoja de cálculo y los cuadros de personal que los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una aprobado el cuadro de matrícula éste es enviado a la USA en donde se contrasta la información con la Nómina que envía también Departamento de Formulación Presupuestaria, la cual indica cuáles centros educativos les corresponde este tipo de recargos, sea porque imparten lecciones especializadas (por ejemplo, bachillerato internacional), etc. La cantidad de recargos se define de acuerdo con la matrícula.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Secundaria Académica
Telesecundaria	Dicho recargo se asigna automáticamente a este tipo de modalidad educativa. Se tramita mediante la Nómina que envía el Departamento de Formulación Presupuestaria a la USA en la que se indica a cuáles centros educativos les corresponden el recargo.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Secundaria Académica
Liceo Rural		
Aula Virtual	Dicho recargo se asigna automáticamente a los docentes que trabajan en esta modalidad de acuerdo con el listado que envía el Instituto de Desarrollo Profesional a la Unidad de Secundaria Académica	Unidad de Secundaria Académica, Instituto de Desarrollo Profesional

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

- **Unidad de Secundaria Técnica**

En la Unidad de Secundaria Técnica (UST) se tramitan los recargos relacionados con la actividad de colegios técnicos a nivel nacional. Su dinámica de trabajo es muy similar a la de Secundaria Académica. Los Directores de los centros colegios técnicos envían en octubre de año anterior toda la documentación directamente al Departamento de Formulación Presupuestaria. Con las hojas de cálculo y las hojas de personal aprobadas por parte de la DFP, la DST asigna los recargos solicitados y verifica que los funcionarios propuestos por el Director cumplan con los requisitos que demanda la normativa.

En lo que respecta al recargo del Comité de Apoyo, al igual que ocurren secundaria académica, el Director debe llenar un formulario específico dirigido a la UST en el que solicita el recargo y propone los funcionarios que realizarían dicha función. Dicho formulario debe estar firmado por el Supervisor. Este es el único recargo en donde el director del colegio técnico tiene una relación directa con la UST. Sin embargo, el Departamento de Formulación Presupuestaria pierde total control una vez autorizados los cuadros de matrícula, su preocupación es meramente presupuestaria. El problema es que el quehacer de las unidades que conforman el DARH es de naturaleza operativa y quedando un gran vacío de gestión en materia de seguimiento y planificación.

En el siguiente cuadro se pueden presentar los recargos que se tramitan por intermedio de la Unidad de Secundaria Técnica:

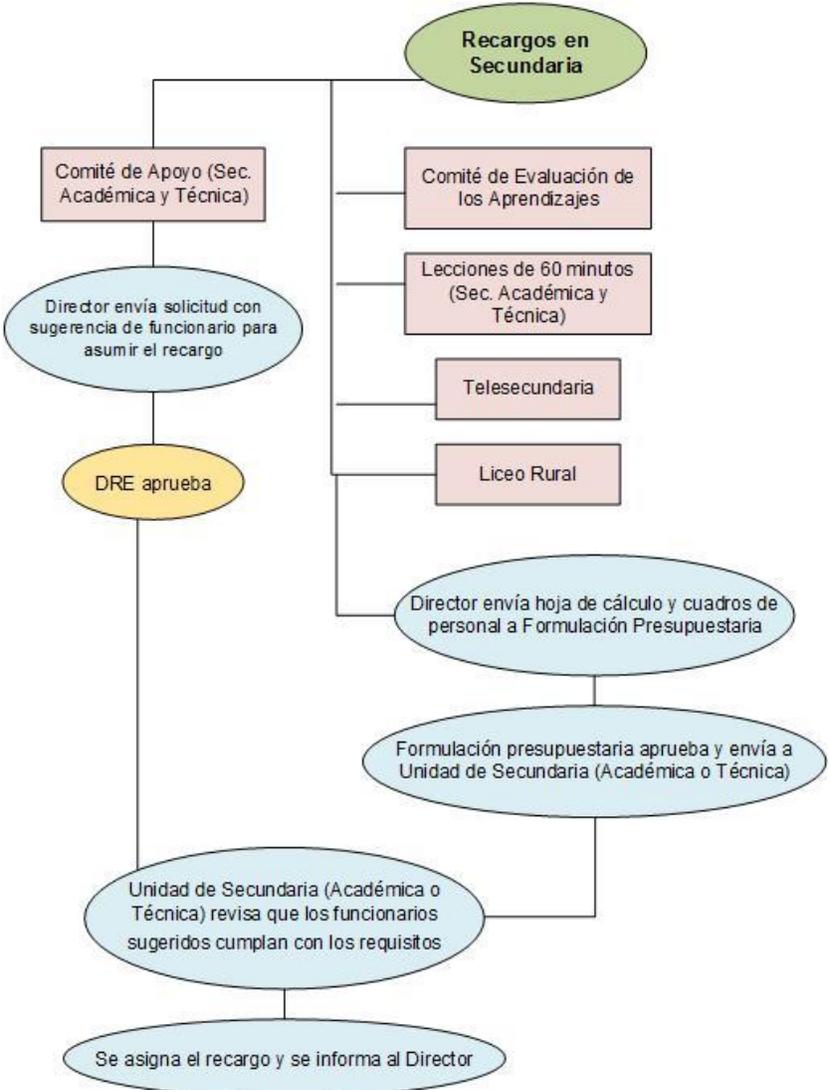
Cuadro 6: Recargos que se tramitan en la Unidad de Secundaria Técnica

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Comité de Apoyo	Los Directores envían el formulario de solicitud de recargos para comité de apoyo a la UST, el cual tiene identificados los nombres de los funcionarios propuestos por el Director. Dicho documento debe venir aprobado por el Supervisor Regional. La UST verifica el número de recargos que le corresponden al colegio técnico demandante (esto lo define la normativa, de acuerdo con el nivel de matrícula del colegio técnico); también el cumplimiento de los requisitos por parte de los funcionarios propuestos para el recargo.	Directores, Supervisor Regional, Unidad de Secundaria Técnica
Lecciones de 60 minutos (total y parcial)	Los recargos por lecciones de 60 minutos se tramitan mediante la hoja de cálculo y los cuadros de personal que los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una vez aprobados los documentos, éstos son remitidos a la UST en donde se verifica la cantidad de lecciones de 60 minutos asignadas, que están en función del total de matrícula; así como el cumplimiento de requisitos por parte de los funcionarios propuestos.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Secundaria Técnica

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

Conviene señalar que informantes consultados para los propósitos de la presente investigación sugieren que las lecciones de 60 minutos en los colegios técnicos no deberían pagarse por la vía del recargo y que corresponden a una modalidad propia contractual. En secundaria académica al docente se contrata para impartir lecciones de 40 minutos; al docente técnico el mercado lo contrata por hora. La sugerencia es solicitar al Servicio Civil la creación de la categoría de docente en colegio técnico y desaparecer ese recargo. En siguiente diagrama esquematiza el flujo del trámite y los actores que intervienen en la asignación de los recargos que se tramitan a través de las Unidades de Secundaria Académica y Secundaria Técnica:

Diagrama 7
Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en las Unidades de Secundaria Académica y Técnica



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.
 Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP y entrevistas

- **Unidad de Educación Indígena**

En el Decreto 37801-MEP del 15 de julio de 2013 se reformó el Subsistema de Educación Indígena del Ministerio de Educación Pública. Entre los cambios que se incorporaron en dicha normativa está la creación de la Unidad de Coordinación del Subsistema de Educación Indígena, adscrita al Despacho del Ministro de Educación Pública, cuyas funciones, entre otras son “Supervisar el cumplimiento de los objetivos de la educación indígena en el nivel central, regional, circuitual y local del MEP” (Artículo 11, Decreto 37801-MEP-2013).

Asimismo, en el Artículo 15 de dicho decreto se estableció la creación de Consejos Locales de Educación Indígena en cada territorio “(...) el cual tendrá como principal competencia promover el cumplimiento de los objetivos de la educación indígena en el territorio respectivo con la potestad de ser consultados de manera obligatoria por parte de las autoridades educativas nacionales, regionales y circuitales del MEP. Los Consejos Locales de Educación Indígena tendrán la atribución de ser consultados de manera obligatoria en los procesos de nombramiento y reclutamiento de personal de los servicios educativos”. (Artículo 15, Decreto 37801-MEP-2013).

De esta manera, todos los trámites que tienen que ver con asignación de personal y de recargos de los centros educativos ubicados en zonas indígenas, deben pasar por la Unidad de Educación Indígena (UEI). Es decir, desde esta instancia se deben tramitar todos los recargos que requieran los centros educativos indígenas (preescolar, primaria, secundaria y educación para adultos).

Al igual que con las demás Unidades del DARH, las competencias de la UEI son de verificación de los requisitos y asignación del recargo, pero bajo los parámetros establecidos para este Subsistema (por ejemplo, lo relacionado con la consulta que debe hacerse al Consejo Local de Educación Indígena a la hora de los nombramientos).

Una particularidad de esta Unidad es que el trámite inicia cuando ésta envía toda la información referente a la asignación de los recargos (administrativos, técnicos docentes y administrativos docentes) a los Directores Regionales, Jefes de Servicios Administrativos Financieros y a los Supervisores de Educación de los circuitos escolares que tienen centros educativos indígenas. Esto significa que, a diferencia de la forma en que se tramita la asignación de la gran mayoría de los recargos en las otras Unidades, en este caso son las Direcciones Regionales de Educación las encargadas de comunicar la información a los distintos centros. A diferencia del resto de los subsistemas, la UEI es la que mantiene la mayor relación con las DRE en materia de trámite y asignación de recargos.

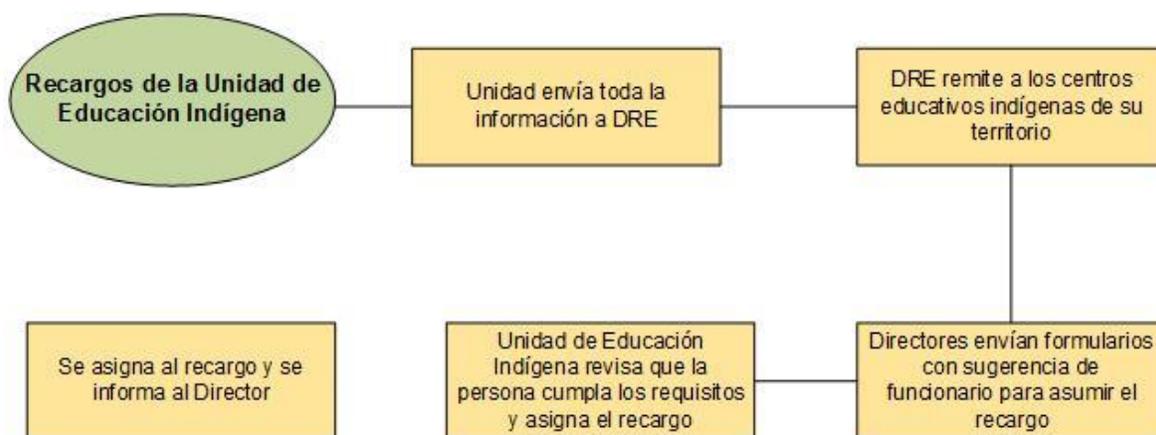
Una vez comunicados, los Directores de los centros educativos en territorio indígena deben llenar los respectivos formularios y remitirlos directamente a la Unidad de Educación Indígena, con copia obligatoria al Supervisor y al Jefe Administrativo Financiero de la Regional.

La UEI debe luego informar directamente a los centros educativos acerca de la aprobación o devolución de las solicitudes, igualmente siempre manteniendo informados de las comunicaciones a los funcionarios de la DRE, mencionados anteriormente.

Los recargos que se tramitan en esta Unidad son todos aquellos a los que tienen derecho las distintas modalidades y niveles en centros educativos que se encuentran en territorios indígenas, y que por esta particularidad no pueden ser tramitados por las otras Unidades del DARH.

En el siguiente diagrama se puede observar el proceso y los actores que intervienen en los recargos que tramita la Unidad de Educación Indígena:

Diagrama 8
Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en la Unidad de Educación Indígena



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.
Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP y entrevistas

f. Unidad de Programas Especiales

Desde la Unidad de Programas Especiales (UPE) se tramitan los recargos que le competen a los denominados programas especiales de la oferta educativa del MEP, tales como: CAIPAD, Centros de Enseñanza Especial, IPEC, CINDEA, Colegios Nacional Virtual Marco Tulio Salazar, CONED, Escuelas de Música, Laboratorios, ofertas con leyes especiales (Colegio San Luis Gonzaga, C.T.P. C.O.V.A.O (Diurno y Nocturno), Liceo Franco Costarricense y Liceo Experimental Bilingüe José Figueres Ferrer), Programas de Educación Abierta, Programas para Sordos, Servicios Itinerantes de Enseñanza Especial, Escuelas y Colegios Subvencionados, y Convenios de la Región 70.

Relevante destacar la escasa participación de la DRE, debido a que los supervisores solo se les envían copias informativas. Relevante destacar que, hasta el momento, no todos los Programas Especiales tienen autorizados recargos; tampoco acceden a recargos en las mismas cantidades que lo hace el resto de los programas del Ministerio, ello se norma de acuerdo con lo estipulado en la Resolución 1384 y sus modificaciones.

Al igual que en algunas de las modalidades antes analizadas, en materia de tramitación de recargos la relación entre los directores de los centros educativos que operan bajo la modalidad de programas especiales y la UPE no es directa, antes interviene el Departamento de Formulación Presupuestaria para dictar la aprobación previa.

El rol de la UPE de naturaleza operativo y tiene que ver con la verificación de los requisitos por parte de los funcionarios propuestos por los Directores para atender el recargo respectivo, además de los otros requerimientos adicionales que la normativa estipule, como, por ejemplo, el recargo de cooperativas que debe ser aprobado por el Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa.

A continuación, se describen los principales elementos distintivos de los recargos que se tramitan en la Unidad de Programas Especiales:

Cuadro 7
Recargos que se tramitan en la Unidad de Programas Especiales

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Cooperativas	El Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa define cuáles centros educativos tienen aprobado el programa de Cooperativas y lo informa al DFP. Desde esta instancia se informa a la Unidad de Programas Especiales quienes revisan que las personas sugeridas por el Director cumplan con los requisitos y proceden con el trámite de asignación.	Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa, Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Programas Especiales
Comité de Apoyo	Los Directores envían el formulario de solicitud del recargo a la UPE, la cual incluye los nombres de funcionarios propuestos para asumir el recargo. La UPE verifica que los funcionarios propuestos cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que el número de recargos autorizados, según normativa y matrícula del centro educativo.	Directores, Unidad de Programas Especiales
Comité de Evaluación de los Aprendizajes	Los Directores envían los cuadros de matrícula y las hojas de cálculo y de personal al DFP. Una vez aprobado el número de recargos por centro educativo es la UPE la encargada de verificar requisitos del	Directores, Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Programas Especiales

	personal sugerido.	
Recargo	Procedimiento	Actores involucrados
Escuela y Liceo Laboratorio	Estos recargos se tramitan automáticamente a las Escuelas o Liceos que operan bajo dicha modalidad según el listado enviado por el Departamento de Formulación Presupuestaria.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Programas Especiales
Lecciones de 60 minutos (total o parcial)	Se tramita mediante la hoja de cálculo y los cuadros de personal que los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una vez aprobado el número de lecciones en función de la matrícula del centro educativo, la UPE verifica que las personas propuestas por el director cumplan con los requisitos propios del recargo.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Programas Especiales
Ampliación de Jornada	El departamento Formulación Presupuestaria es el responsable de aprobar las ampliaciones de jornada, de acuerdo con la solicitud de los directores para las siguientes modalidades de educación: Preescolar, I y II Ciclo (horarios alternos de escuelas subvencionadas y cualquier otro convenio), Materias Complementarias (Enseñanza Técnica Profesional, Idioma Extranjero, Educación Religiosa), Educación Abierta I y II Ciclos, CINDEA, IPEC, Escuelas Nocturnas. La UPE es la encargada de verificar requisitos de nombramiento.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Programas Especiales

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

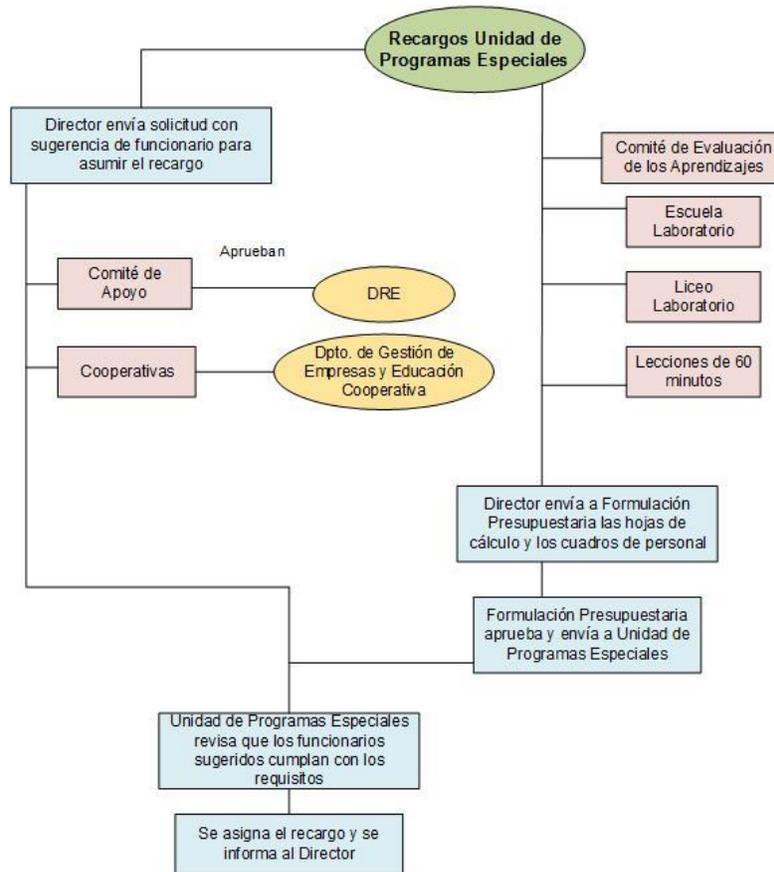
El siguiente esquema permite apreciar las dos modalidades utilizadas en la tramitación de recargos ante la UPE. Unos los presenta directamente el director, con sus respectivos vistos buenos de aprobación y los otros los dirige a la Dirección de Formulación Presupuestaria para que sea ésta la que apruebe los cuadros de matrícula y los remita ante la UPE para la verificación final de requisitos. Independiente del camino que recorra la tramitación, el proceso de asignación y aprobación de los recargos es profundamente operativo y segmentado entre las diferentes instancias que participan del proceso, y eso dificulta la planificación y el control. Esta es una característica generalizada que trasciende a los recargos tramitados ante la UPE.

Desde la perspectiva institucional la gran preocupación de las diferentes dependencias involucradas en el trámite es procurar que los recargos sean asignados de acuerdo con el mecanismo de racionamiento imperante. Los centros académicos han sido previamente categorizados de acuerdo con el tamaño de su matrícula y para cada categoría existe un límite de recargos a los que el centro educativo tiene derecho. Por su parte, el Director del centro educativo, que tiene amplia discrecionalidad en el nombramiento, procura acceder a la mayor cantidad de recargos para su centro educativo. Unos recargos los utiliza para llenar requerimientos de tipo administrativo (guardas de seguridad y conserjes,

principalmente), otros de naturaleza académica, los utiliza para incentivar²⁵ a su grupo de trabajo.

Diagrama 9

Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en la Unidad de Programas Especiales



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP y entrevistas

g. Unidad Administrativa

La Unidad Administrativa (UA) tramita dos tipos de recargos, unos exclusivos para directores de los centros educativos, las ampliaciones de jornada “Doble y Triple Jornada” y otros meramente administrativos. Para el trámite de las ampliaciones de jornada se requiere del papel activo de la figura del Supervisor, pues dicho

²⁵ En secundaria, por la vía de la asignación del recargo muchas veces se logra completar el número de lecciones suficientes para dotar al docente de un tiempo completo, con los beneficios económicos que ello representa. Ello constituye para el Director del centro educativo una herramienta importante para la cohesión de su grupo de trabajo.

recargo se asigna en función de una nota de solicitud que envían los Directores a la Unidad Administrativa, la cual debe venir certificada por el Supervisor.

Además, la Unidad Administrativa tramita los recargos del Título I del Estatuto de Servicio Civil, correspondiente a los puestos administrativos, así como aquellos administrativos docentes y técnico docentes que se incluyen en el Título II de dicho Estatuto. Por consiguiente, la UA trabaja a partir de las nóminas que elabora el Departamento de Servicios Educativos de la Dirección de Planificación Institucional, que, como se mencionó anteriormente, es la que aprueba los recargos para que luego los termine de tramitar la UA.

Tal como se explicó antes en este documento, el proceso inicia con una aprobación anual de los recargos por parte de la Dirección General de Servicio Civil (recordar que los recargos son temporales). Es con base en dicha aprobación que el Departamento de Servicios Educativos puede empezar a aprobar y asignar la fuente de financiamiento reservada para el pago de los recargos que solicitan los Directores. Las aprobaciones se organizan en una nómina que es trasladada a la Unidad Administrativa para verificar el cumplimiento de requisitos de los funcionarios propuestos por Director. De existir cambios y devoluciones, la UA se comunica directamente con los Directores y únicamente se copia, con propósitos informativos, a los Supervisores y Jefes Administrativo Financieros de las DRE.

Nuevamente para este tipo de recargos, los roles de las diferentes instancias participantes se encuentran segmentados. Una vez que el DSE revisa contenido presupuestario y envía la nómina, el control del proceso es trasladado a la siguiente instancia. La Unidad Administrativa únicamente verifica el cumplimiento de requisitos por parte de los funcionarios postulados por el Director del centro educativo y la Dirección Regional prácticamente no participa de la tramitación, con excepción de las ampliaciones de doble y triple jornada donde se solicita visto bueno del Supervisor.

h. Dirección Regional de Educación

Desde el año 2009 entró en Vigencia el Decreto 35513-MEP, que establece la organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación y que forma parte de los esfuerzos que impulsan una segunda etapa de la reforma institucional, cuyo objetivo es acercar a las comunidades educativas los servicios de la Institución por medio de las DRE. Para ello se planteó un proceso de “desconcentración mínima” que consiste en trasladar ciertos aspectos operativos que se realizan en las oficinas centrales, a las Direcciones Regionales de Educación, entre los cuales se señalaban “, b) servicios de apoyo y trámites relacionados con la gestión del recurso humano”. (Considerando N°13).

No obstante, en materia de recargos el rol de las Direcciones Regionales es muy limitado, centrándose básicamente en brindar el visto bueno para la aprobación de un número reducido de recargos, según la normativa vigente, y en darse por

enterados del resto de los trámites, debido a que reciben copia informativa de los mismos.

En años recientes, a partir de la solicitud de los Directores Regionales, así como de un Informe de auditoría del año 2013 (Informe 58-13), se estableció la obligatoriedad de informar a las DRE de los procesos relacionados con la solicitud y asignación de los recargos en los centros educativos. Actualmente toda solicitud o trámite debe enviarse con copia informativa al supervisor del centro educativo correspondiente, y al Jefe de Servicios Administrativos y Financieros de la Dirección Regional. Sin embargo, dicha obligatoriedad es sólo de naturaleza informativa, no conlleva ninguna responsabilidad directa que se deba ejecutar a partir de la información recibida. Las DRE adquieren un rol de mayor protagonismo ante una denuncia presentada sobre alguna anomalía en el proceso de asignación de un recargo, dado que los supervisores son los encargados de realizar la investigación.

En materia de gestión del recurso humano el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros tiene entre sus potestades: “p) Velar, en coordinación con los supervisores de cada Circuito Educativo, para que los centros educativos cumplan las normas, orientaciones y disposiciones establecidas para la dotación y administración del personal destacado en los centros educativos, en los distintos ciclos, niveles y modalidades” (Artículo 68, Decreto 35513-MEP, 2009). Contrario a dichas potestades, actualmente se estudia la posibilidad de que se elimine la necesidad de que en algunos recargos se requiera de la aprobación de dichos Jefes Administrativos Financieros, la cual surge a partir de una solicitud expresa bajo la justificación de que ellos no tienen el conocimiento de la situación particular de cada centro educativo, y de sus funcionarios, como para aprobar o no alguno de estos trámites.

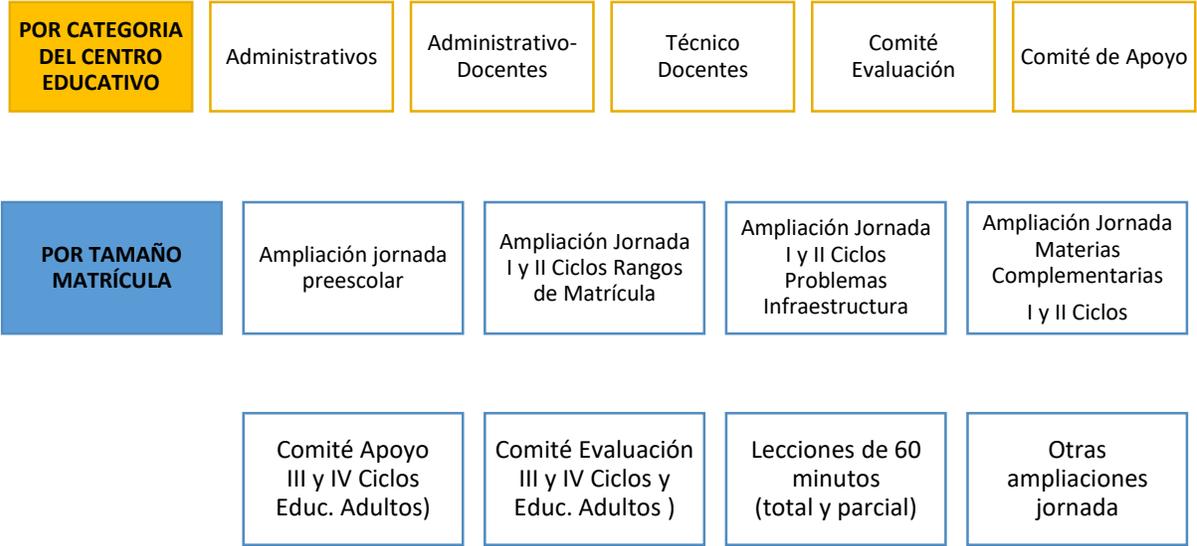
Por su parte, el Supervisor es el superior jerárquico del Director del centro educativo en relación con las funciones técnicas y administrativas que éste lleva a cabo. Entre sus roles se encuentran “c) Supervisar que los Directores y las Directoras de los centros educativos cumplan las disposiciones legales, técnicas y administrativas que regulan el funcionamiento de los centros educativos.” (Artículo 76 Decreto 35513-MEP, 2009).

El alcance de esta tarea se detalla en el nuevo Manual de Supervisión de los Centros Educativos que se oficializó en 2016 y que está en proceso de socialización con todas las DRE: “Mediante el Programa Regional de Supervisión y una lista de chequeo básico emanado del mismo, se supervisarán en equipo todos los elementos y consideraciones de orden necesarios para el buen funcionamiento de un centro educativo. De ésta revisión se dejará constancia de visita, posteriormente se elaborará un informe técnico que permita el seguimiento y control de las consideraciones detectadas, tanto las positivas como las no positivas” (Manual de Supervisión de Centros Educativos, 2015: 41).

Como puede observarse, la normativa no establece de manera explícita ninguna responsabilidad directa de los supervisores en materia de vigilancia y verificación de la asignación y funcionamiento de los recargos, lo cual de cierta forma permite que cada DRE atienda de la manera que mejor lo considere. Algunas Direcciones Regionales de Educación están solicitando a los supervisores de sus circuitos que en sus visitas a los centros educativos presten atención a este tema, no obstante, lo usual es que el accionar de los supervisores se active en respuesta una denuncia específica.

En materia de recargos, uno de los roles fundamentales de los supervisores se relaciona con la verificación de la matrícula, tarea que deben realizar por lo menos una vez al año a todos los centros educativos del circuito. Como puede observarse en el siguiente diagrama, los recargos que consumen la mayor parte del presupuesto institucional, los de mayor cuantía, se encuentran vinculados, directa o indirectamente, con el tamaño de la matrícula del centro educativo y dicha matrícula es certificada, en primera instancia, por los Directores de los centros educativos quienes envían a las oficinas centrales el respectivo cuadro de matrícula, que adquiere el carácter de declaración jurada. Posteriormente, una vez iniciado el ciclo lectivo, son los supervisores regionales los que deberían encargarse de verificar la situación real de matrícula y reportar cualquier error o anomalía a la administración central. La investigación realizada sugiere un control poco estricto de parte de las Direcciones Regionales.

Diagrama 10
Principales criterios de Asignación del Recargo



OTROS CRITERIOS	Recargos de Proyectos (Aprob. Titular MEP)	PRIN (Esc. Atención prioritaria)	Facilitadores Curriculares (Esc. Atención prioritaria)	Aula edad (aprob. Ser. Educat)	Huertas Escolares (aprob. Prog. Equidad)
	Servicio de Albergue I y II Ciclos Aprob. Comisión Reg. Oferta Educativa	Escuelas Modalidad Horario Ampliado Aprob. Comisión Reg. Oferta Educativa	Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN) (Asignación Planificación Institucional)	Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD) (Aprob. Gestión Evaluación Calidad)	Aula Virtual (Aprob. Inst. Desarrollo Profesional)
	Cooperativas (Aprob. Gestión Empresas y Educ. Cooperativa)	Telesecundaria (automático todos los docentes)	Liceo Rural (automático todos los docentes)	Escuela Laboratorio (automático todos los docentes)	Liceo Laboratorio (automático todos los docentes)

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

Para contrarrestar dicha situación, en marzo de 2014 el Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional envió a todos los directores y directoras regionales un oficio en el que les expresa que “(...) los y las supervisores deben realizar revisiones periódicas de las matrículas de los centros educativos de su jurisdicción, priorizando aquellos que tienen aprobados diferentes recargos, en aras de realizar los ajustes correspondientes en forma oportuna” (Oficio DGDR-0441-03-2016). En dicha comunicación también se señala que esta Dirección estará solicitando en el transcurso del ciclo lectivo “Un informe de las acciones ejecutadas por los supervisores en el primer trimestre en cuanto a las revisiones de las matrículas de los centros educativos” (Oficio DGDR-0441-03-2016).

Si bien es cierto existe el mandato para esta importante labor de control y las DRE tienen incluso la potestad de solicitar ante la DARH la suspensión de recargos asignados de manera incorrecta, en las entrevistas se nos manifestó dificultad material para ejecutar dicha función. En contraposición, la Dirección Regional de Educación Oeste realiza capacitaciones anuales a todos los directores del circuito en donde se enfatiza en los criterios que se deben respetar para asignar cada uno de los recargos.

Los asesores pedagógicos son otros actores potencialmente importantes que podrían, como parte de sus tareas de acompañamiento, contribuir con el monitoreo del funcionamiento de los recargos asignados al centro educativo. No obstante, el informe del asesor no es vinculante.

i. Director del Centros Educativo: Una figura clave

De acuerdo con el Artículo 123 del Código de Educación “El director de una escuela es responsable de la marcha general de la misma y el jefe inmediato de todos los empleados de ella”. Asimismo, en el Artículo 73 del Decreto 35513-MEP expresa que “El funcionamiento de los centros educativos localizados en cada Circuito Educativo, tanto en sus aspectos técnicos como administrativos, será responsabilidad exclusiva de los Directores y Directoras destacados por el Ministerio de Educación Pública (...)”.

Es claro que los Directores tienen un papel fundamental en el proceso de asignación de los recargos administrativos, administrativo-docentes y técnicos-docentes en el MEP y que, bajo el actual paradigma de racionamiento, la figura del recargo se convierte en un instrumento indispensable para garantizar el buen funcionamiento del centro educativo y la continuidad del ciclo lectivo, en ausencia de nombramientos en propiedad.

El Director tiene la importante función de identificar los requerimientos de recurso humano del centro educativo, proponer los servidores idóneos que podrían asumir las funciones identificadas y hacer formalmente la solicitud ante la DARH. En ausencia de un registro de elegibles, la DARH percibe que la figura del Director es la más indicada para sugerir al funcionario mejor dotado para asumir el recargo, pues son ellos los que conocen la realidad institución y tienen mayor facilidad para ubicar servidores que podrían asumir el recargo requerido.

En la práctica, operan dos formas en las que los Directores hacen dicha elección. Una en donde el propio director se involucra en la identificación del funcionario, otra en donde el funcionario interesado es quien se acerca al Director para solicitar la asignación del recargo, ante una necesidad manifiesta. Independientemente de la modalidad utilizada no existe en el Ministerio un procedimiento específico que el Director deba seguir para realizar la elección. Cada Director tiene la potestad de elegir al servidor que considere puede asumir el recargo, siempre y cuando éste cumpla algunos requisitos básicos que la normativa dicta. Por ejemplo, en casos como el del recargo para el Comité de Apoyo, la normativa únicamente establece que uno de los funcionarios de dicho Comité sea representante de los profesores guía, y que el mismo sea propuesto por el Director. A falta de mejores criterios, el Director goza de amplia discrecionalidad de elección. Ahora bien, dado que el Director envía los formularios con el nombre de un único candidato y en ausencia de un registro de elegibles, la Dirección de Recursos Humanos tampoco tiene criterio para validar si el funcionario propuesto es el idóneo para asumir el recargo.

Otra de las responsabilidades esenciales que tiene el Director en materia de recargos es la de informar a la Dirección de Planificación Institucional acerca de la matrícula de su centro educativo y de sus cambios. Por lo menos dos veces al año debe enviar los cuadros de matrícula al Departamento de Formulación Presupuestaria: la primera, alrededor de octubre, con la proyección de la matrícula del año siguiente; y la otra cuando el ciclo lectivo ha iniciado, con las cifras de matrícula real. Esta es una tarea fundamental si se toma en cuenta que a partir de

las cifras reportadas es que se definen muchos de los recargos que son asignados al centro educativo.

Cabe señalar que los cuadros de matrícula que envían los Directores de los centros educativos a la DPI se consideran una declaración jurada en donde estos funcionarios dan fe de la veracidad de la información reportada, y no se requiere verificación o aprobación por parte de ninguna autoridad superior, por ejemplo, los supervisores. Los directores saben que cualquier alteración o falsedad en esta información conlleva responsabilidad administrativa, disciplinaria y penal de conformidad con el Artículo 4 de la Ley de Administración Pública, el Artículo 38 del Estatuto del Servicio Civil, Artículo 39 de la Ley de Control Interno y Artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Asimismo, cualquier falsedad declarada, parcial o total, será sancionada con el delito de falso testimonio tipificado en el artículo 316 del Código Penal. No obstante, la ausencia o escasez de control no son prácticas sanas, especialmente cuando se trata de una variable fundamental como la matrícula.

En síntesis, los Directores de los centros educativos cumplen un rol fundamental en el proceso de gestión y asignación de los recargos y se puede afirmar que son el actor principal: activan el proceso de solicitud del recargo y tienen la potestad de definir al funcionario que asumirá el recargo. Los recargos son muchas veces el elemento determinante para que un docente, especialmente los de secundaria, pueda completar un tiempo completo de 44 horas, con todo lo que ello significa desde el punto de vista salarial, y los directores los utilizan como instrumento para mantener al grupo de trabajo unido. Lo malo es que no existe posibilidad de recargo para todos y ello propicia inequidad y disconformidad.

j. Personal del Centro Educativo

Dentro de la estructura de asignación de los recargos podría decirse que los funcionarios tienen un rol pasivo, ofreciendo al Director del centro educativo la posibilidad de llenar el requerimiento por la vía de la contratación temporal. La nominación propuesta puede ser rechazada por parte del funcionario, dado que se trata de labores extraordinarias, no obstante, la costumbre es la aceptación del ofrecimiento, la cual viene aparejada con el correspondiente beneficio salarial.

Los docentes gozan de escaso poder en los nombramientos. La relación directa con el nivel central es a través el Director del centro educativo, salvo el caso en que el nombramiento no le convenga, por razones personales. Por todo lo demás, el Director tiene todas las potestades para elegir al funcionario que a su criterio mejor se adecúe a los requerimientos por él identificados. Los docentes pueden ejercer presión sobre el Director y solicitar mayor justificación de la postulación y asignación de los recargos, no obstante, en la práctica es poco frecuente que los docentes recurran a la vía del enfrentamiento, dado que la normativa los coloca en condición de vulnerabilidad al otorgar gran discrecionalidad al responsable del centro educativo y por tanto no conviene buscarse problemas.

El trámite de los recargos ocurre entre los Directores y las oficinas centrales (y en pocas ocasiones participan las DRE). Únicamente en aquellos trámites que han sido devueltos por la Unidad competente de la DARH y en los cuales se compruebe que ha transcurrido un mes sin llevar a cabo la respectiva corrección, dicha Unidad comunicará al Director con copia al servidor propuesto, para que se subsane el requerimiento.

5.4 Balances y contrapesos en el modelo actual

Como se ha manifestado reiteradamente en este documento, en materia de recargos e incentivos la preocupación central del MEP se encuentra circunscrita a un asunto operativo, tramitar las solicitudes y estar en capacidad de hacer el pago respectivo a los funcionarios y con muy pocas excepciones, se ha revelado un interés manifiesto por revisar integralmente aspectos de pertinencia y realineamiento con objetivos de largo plazo de la política educativa.

Del mapeo de los roles y competencias que desempeñan los distintos actores internos del Ministerio en materia recargos, el sesgo operativo es evidente y no debería sorprender que sean las diferentes dependencias de la DARH las que muestre la mayor interacción con el Director del centro educativo. En relación con los incentivos el esfuerzo ha estado orientado a la parametrización del sistema y a la estabilidad operativa, sin mayor reflexión acerca de pertinencia.

Dentro de esta dinámica, los pesos, contrapesos y balances de poder desaparecen. Ningún actor está tratando de crear, modificar o eliminar instrumentos, con la citada excepción del IDS-zonaje; tampoco se manifiestan los actores externos, como el caso de los gremios o la DGSC, los primeros con poder incluso para vetar iniciativas y la segunda con facultades fundamentales para cuestionar cualquier solicitud.

De acuerdo con la ley, en materia de diseño, creación o eliminación de recargos la Titular de la Cartera de Educación es el actor con mayor poder, sin embargo, dicha facultad no está siendo ejercida. La Dirección de Planificación Institucional es otro actor que, a nivel interno, ha perdido poder relativo en comparación con el pasado, cuando todos los recargos eran su responsabilidad. En ausencia de lineamientos por parte del Despacho o la DPI, el criterio que priva es el acatamiento operativo de la normativa. Dicho accionar brinda enorme poder al Director del centro educativo, concentra la tarea operativa en la DARH y permite que las DRE asuman un rol extremo pasivo, donde incluso el asesor regional, que es el superior del Director, con costos es informado del trámite realizado.

El Titular de la Cartera de Educación ocupa una posición de privilegio que no es igualable en ninguna otra dependencia del Gobierno Central. La potestad para crear, modificar y/o eliminar recargos de hasta un 50% del salario del funcionario es única en la administración pública, y se fundamenta en el Código de la Educación, otorgándole margen de maniobra y flexibilidad para poder asignar labores, sin tener que pasar por la aprobación de la DGSC. Asimismo, ante la

imposibilidad de creación de plazas nuevas, la existencia de la figura del recargo permite nombramientos sin pasar por la Autoridad Presupuestaria (AP) del Ministerio de Hacienda.

La Dirección General de Servicio Civil tiene la competencia de fijar los salarios de todos los funcionarios del Título I y II del Estatuto de Servicio Civil. Esta Dirección revisa y prorroga, todos los años, la vigencia de los recargos administrativos, para lo cual solicita al MEP un informe en donde se justifique la persistencia del requerimiento. En el caso de los recargos docentes el tratamiento es diferenciado, el Artículo 118 del Código de Educación le confiere a la DGSC, la potestad de avalar o rechazar algunos recargos docentes para funciones especiales, los llamados recargos de proyectos que propone el Titular de la Cartera de Educación. El resto de los recargos y sus lineamientos son analizados en función de la solicitud que hace el MEP, siempre y cuando cuenten con la respectiva justificación técnica y legal. La relación entre el MEP y la DGSC es cordial²⁶, no obstante el MEP cuenta con autonomía para decidir sobre una gran cantidad de recargos.

La falta de planificación, la debilidad del mecanismo regional y una administración centralizada en lo operativo sugieren la necesidad imperiosa de un rediseño y reordenamiento del sistema. Al final es el Director, con la visión personal y desde el centro educativo que administra, quien termina asignando el recurso humano, sin mayor visión sistémica.

Dentro de este ambiente de letargo en ocasiones emergen intentos por repensar las cosas. Por ejemplo, en lo que se refiere a los recargos, y motivados por el tema de la calidad, la educación la Comisión de Regulación de la Oferta Educativa²⁷ tomó la decisión de no crear nuevos centros educativos de primaria para 2017 y en su lugar re-direccionar los recursos para convertir instituciones que trabajan bajo la modalidad de doble jornada en escuelas de horario ampliado²⁸, lo cual permite que los estudiantes puedan recibir la malla curricular completa, con lecciones complementarias e idiomas.

Para algunas instancias internas como la DARH, la preocupación central tiene que ver más con la estabilización del modelo de asignación actual, en procura de una gestión más ordenada, por lo menos en lo que respecta al acatamiento de la normativa, tanto del MEP como del Servicio Civil. Con Integra2, la asignación de los recargos se ha logrado parametrizar, minimizando el error operativo y asegurando el actuar en normativas jurídicas y técnicas.

²⁶ En una de las exposiciones preliminares de los hallazgos de esta investigación un exdirector de la DGSC manifestaba que dicha cordialidad en las relaciones no es buen signo y que ello puede estar evidenciando que la materia de recargos e incentivos no se revisa, sólo se administra con el sesgo operativo citado.

²⁷ Esta Comisión, dirigida por la Dirección de Planificación Institucional, es la encargada de definir la creación de nuevos centros educativos, así como el cierre de éstos.

²⁸ En el país operan centros educativos con oferta educativa incompleta. Por dificultades con la infraestructura hay casos en donde por la mañana opera un centro educativo y por la tarde y hasta por la noche funciona otro centro. Horario ampliado o lo que ahora el MEP denomina horario regular es una oferta educativa donde los estudiantes reciben la oferta de asignaturas completa.

La visión de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional (a cargo de todas las DRE) también está orientada a la estabilidad del modelo, en procura de evitar, de ser posible, responsabilidades que no le son propias, bajo el argumento de que las DRE no están en la capacidad de asumir responsabilidades por decisiones administrativas que toman los directores. Al igual que la DARH, consideran que los Directores son quienes más conocen la realidad de sus instituciones y por lo tanto, son el actor con mayor información para asignar los recargos.

Existe conciencia generalizada de que una debilidad del modelo actual es la ausencia de instrumentos que permitan evaluar la manera en que los docentes realizan las funciones extraordinarias que les confiere el recargo, sin embargo, poco se hace por resolver dicha carencia. Los instrumentos son débiles y no se han revisado en años. Algunos recargos demandan para su tramitación de vistos buenos y aprobaciones por parte de otras dependencias del MEP, no obstante, el mecanismo de control muchas veces se torna poco relevante. Por ejemplo, en el caso del recargo de cooperativas, el Departamento de Gestión de Empresas y Evaluación Cooperativa, que es el encargado de su aprobación, ha manifestado que no tiene capacidad de verificar la forma en que se están llevando los proyectos relacionados con este recargo

En lo que respecta a los Directores de los centros educativos, el sistema los coloca en una situación ventajosa a la hora de asignar los recargos. De alguna manera es percibido que, tienen más elementos que la administración central y las DRE para gestionar los requerimientos del centro educativo, conocen su realidad específica y están más en contacto con los funcionarios que pueden ocupar el cargo. Además, algunos manifiestan que la figura del recargo es de suma utilidad para articular al grupo de colaboradores, en contraposición a nombramientos en propiedad, hechos desde el nivel central. Desde la perspectiva operativa, el trámite de los recargos les genera carga operativa que resta capacidad real a la hora de atender necesidades mucho más fundamentales del centro educativo.

El Director es el encargado de aplicar el mecanismo de racionamiento creado por el MEP y ello genera descontento entre sus colaboradores a la hora de la asignación de los recargos. También dificultades en términos de objetividad y conflicto de interés a la hora del nombramiento. Para el funcionario del MEP la asignación del recargo representa mejora salarial o incluso muchas veces significa la posibilidad de lograr un tiempo completo²⁹, con todos los beneficios que ello significa, de allí lo apetecidos que son estos nombramientos, aunque sean de carácter no permanente. Al igual que el otorgamiento, la pérdida del recargo también tiene consecuencias financieras para el funcionario, sólo que en sentido contrario.

²⁹ En las entrevistas una directora de secundaria fue clara en manifestar la necesidad de revisar el sistema, ante la dificultad de obligar a un docente contratado por horas a donar tiempo para atender necesidades fundamentales del estudiante y su entorno. También destacó la importancia de saber administrar los recargos por parte del Director, como herramienta para retener y premiar al educador. Ante la disyuntiva de asignar un recargo, la preferencia se debería orientar a completar las 40 horas de los buenos docentes.

Por otra parte, en de la interacción del MEP con los actores externos conviene analizar el papel de la Dirección General de Servicio Civil y el de los gremios. La DGSC visualiza al MEP como una entidad con mucha libertad para la creación y asignación de recargos, gracias al Artículo 118 del Código de Educación que le da esta potestad al titular de la cartera. Sin embargo, en los últimos años se ha intentado un mayor acercamiento entre ambas instancias, aun cuando el criterio de la DGSC no es vinculante. Desde el 2008 el MEP envía a consideración de dicha dirección los recargos docentes que desea tramitar. Pese a ello, aunque la opinión sea negativa, el Ministerio puede continuar con el trámite. Cabe señalar que en algunos casos así lo ha hecho.

Finalmente, en el caso de los gremios³⁰ del Ministerio de Educación, éstos son actores importantes de considerar a la hora de presentar propuestas de rediseño de recargos e incentivos. Aun cuando es potestad del empleador la revisión y readecuación de los mecanismos de compensación, especialmente en el tema de recargos, los débiles instrumentos de monitoreo y la escasa planificación, con criterio de largo plazo, debilita el poder de negociación y la capacidad del MEP para llevar a buen suceso esfuerzos de mejora en pro de la calidad de la educación y del propio docente.

Los gremios reconocen que el tema de los incentivos y recargos es complejo y que incide tanto en la calidad de la educación como en el bienestar del educador. En relación con el recargo, su posición resulta un tanto controversial. Por un lado señalan que la figura es en sí misma perjudicial para el educador pues se trata, al fin de cuentas, de una sobrecarga de labores, que podría resultar en detrimento de su salud e incluso de la calidad de la educación, y que, además, no establece una remuneración justa por las labores extraordinarias que son asumidas. Reconocen también que la manera en que se otorgan los recargos no necesariamente es la más adecuada, dada la discrecionalidad que gozan los Directores en la elección de los funcionarios; además de que provocan desigualdad salarial entre los funcionarios de un mismo centro educativo. Por el contrario, reconocen que de cierta forma la existencia de los recargos es el mecanismo mediante el cual el sistema logra resolver necesidades inmediatas de los centros educativos, en ausencia de presupuesto para la creación de nuevas plazas. Además, reconocen que para los educadores nombrados los recargos representan una forma de aumentar su salario, aunque el pago no lo perciban como justo.

En todo caso, si bien se considera importante revisar los recargos (pertinencia, mecanismo de asignación, monto pagado), el tema no es considerado como prioritario frente a muchos otros temas que procuran mejoras en las condiciones de sus agremiados. Es claro que recargos no es un tema de la agenda prioritaria³¹ de diálogo y análisis de los gremios.

³⁰ La información y visión de cada sindicato del MEP podría variar, sin embargo, a la fecha de entrega de este documento solo fue posible concretar una reunión con representantes de la Asociación Nacional de Educadores y Educadoras (ANDE).

³¹ Durante la administración del ex Ministro Leonardo Garnier se realizaron encuentros para negociar temáticas relacionadas con el pago de incentivos y recargos, especialmente con la Asociación Nacional de

Es importante señalar que, al menos desde el punto de vista de la ANDE, existe una necesidad de concientizar a sus agremiados respecto a las consecuencias negativas de mantener y/o ampliar la estructura de recargos. El ideal que aspiran no es que se remunere a los funcionarios por todas las labores extraordinarias que deben asumir, sino más bien abogan por simplificar las labores del docente (eliminando las múltiples funciones extras que se les asignan) para que puedan realizar su trabajo de mejor manera, lo cual traería beneficios tanto para el trabajador como para el sistema educativo en general.

El contexto está cambiando y empiezan a surgir espacios que podrían viabilizar una revisión integral de todo lo relativo con la materia de recargos e incentivos a la educación. Unos incentivos están ligados al salario base del funcionario y son considerados como la manera natural de remunerar al empleado público. En el caso de la carrera profesional existe preocupación por la proliferación de universidades privadas sin mayor regulación y la calidad de los docentes que las mismas están graduando. A anualidades es otro tema que empieza a generar preocupación, especialmente en los últimos años como resultado del crecimiento que está teniendo este importante disparador de la remuneración del educador.

Pertinencia y equidad son dos de los principales motivadores que están propiciando iniciativas de revisión. Las razones que justificaron la creación de ciertos incentivos y recargos ya no están presentes en el país o están cambiando. Hoy en día la mayor parte de los profesionales en educación se egresan de las instituciones educativas como profesionales y por tanto, ello sugiere revisar los incentivos ligados a profesionalización. En el caso del IDS y el zonaje los criterios también han variado y existe voluntad³² y disposición de todos los actores para modificar el actual mecanismo. Pasar de un criterio de asignación según distrito a uno dirigido a las condiciones particulares del centro educativo en concreto. Los hallazgos encontrados por PRODUS, (dentro de las investigaciones base del VI Informe y el Convenio PEN-Horizonte Positivo) con técnicas de econometría espacial, son contundentes en evidenciar la urgente necesidad de revisar estos instrumentos y sus mecanismos de asignación. También de la pertinencia de dotar al MEP con instrumentos modernos, tanto para el diseño como para la gestión.

Si bien en el pasado incentivos y recargos no han sido parte de la agenda del Ministerio, ni tampoco de los gremios, IDS y zonaje ahora sí son prioridad. Prueba de ello es que, en la Segunda Convención Colectiva del Magisterio Nacional, suscrita el 1 de junio de 2016, se incluyó un artículo que establece el compromiso de trabajar sobre este tema:

Educadores (ANDE). Las conversaciones y negociaciones en relación con esta importante temática están de cierta forma suspendidas.

³² Lo negativo no es la voluntad para modificar un instrumento, es la falta de una visión sistémica que aproveche la coyuntura y sienta las bases para la creación de un conjunto de incentivos de nueva generación, mucho más adaptados a las necesidades actuales del sistema educativo costarricense.

“Artículo 17. Comisión Temporal de evaluación integral de los componentes de zonaje e Incentivo por laborar en Zona de Menor Desarrollo. Se constituirá una Comisión Temporal para realizar una evaluación integral de los componentes denominados zonaje e incentivo por laborar en zona de menor desarrollo (IDS) y de peligrosidad. Lo anterior para formular una propuesta de transformación en un incentivo aplicable a nivel de centro educativo según las características geográficas, socio-económicas y ambientales” (MEP-SEC-STRACOME-ANDE, 2016).

Este compromiso es un tema pendiente aún por trabajar entre el MEP y los gremios lo que abre una ventana de oportunidad para desarrollar un diálogo informado y constructivos que lleve a la toma de decisiones que permitan al país avanzar en este tema.

5.5 Riesgos, debilidades y oportunidades

Una vez analizados los diferentes incentivos y recargos que complementan el sistema de remuneración del MEP, entendidos sus fundamentos y mapeados los actores que intervienen en su diseño y rediseño y en sus mecanismos de asignación, resulta relevante precisar los principales riesgos y debilidades, a los cuáles es importante prestar atención:

- *Débil planificación:* Tanto en materia de recargos como de incentivos se observa una débil planificación. La estructura actual no tiene un norte común y por tanto, resulta complejo entender su lógica e identificar las prioridades institucionales. Todo parece indicar que la estabilidad operativa del sistema es la preocupación central del MEP en esta materia. El MEP debe comprender que como empleador tiene la potestad del rediseño y reorientación de los incentivos y recargos institucionales, en aras del logro de los objetivos y metas de la política educativa del país.

Los diferentes procesos operativos relacionados con incentivos y recargos son compartidos entre las diferentes áreas de la institucionalidad del Ministerio, sin que ninguna de ellas tenga visión global y mucho menos control del sistema o sobre la gestión en particular. Además, con la excepción del IDS y el Zonaje, no existen procesos activos que cuestionen y revisen la pertinencia de los incentivos y recargos vigentes. En materia de incentivos el MEP no parece cuestionar su pertinencia, a la luz de sus potestades como rector de la política educativa nacional; con los recargos, éstos han adquirido una especie de perpetuidad que no se cuestiona, mediante la práctica de la renovación año tras año.

Las oportunidades de mejora son evidentes, claro está si se atienden de manera sistémica. Ninguno de los actores de manera individual puede, o tendría la voluntad, de promover cambios importantes. La comisión que revisa el IDS y el zonaje es prueba de ello, se requiere el concurso de actores internos y externos al MEP para modificar las cosas.

- *La potestad del /la jerarca del MEP de crear recargos puede llevar a la creación de instrumentos de compensación salarial que respondan a necesidades políticas de corto plazo y no a visiones estratégicas de mayor alcance:* La creación de los denominados recargos de proyectos por parte del Titular del MEP no tiene mecanismo de consulta o aprobación más que el criterio del jerarca, con el riesgo que ello representa. Sólo se requiere su voluntad para atomizar aún más el sistema, muchas veces respondiendo a objetivos de corto plazo del gobierno de turno. Cuando la Administración cambia ya no es tan sencillo eliminar la nueva oferta educativa. De esta forma es posible crear nuevos proyectos, planes piloto y otras iniciativas, sin mayor apego a una línea de planeación con visión de largo plazo.
- *Pocos controles para asegurar que los funcionarios a los que se les asigna el recargo sean los más idóneos para el cargo:* Para la asignación de un recargo sólo se requiere que el Director del Centro Educativo presente a trámite la solicitud, algunas veces por sugerencia del servidor que asumirá la tarea. La Dirección de Recursos Humanos, que es la encargada de verificar que esta persona cumpla con los requisitos, no tiene forma de saber si este candidato es realmente el funcionario que tiene las mejores competencias para asumir la tarea asignada, no hay registro de elegibles; tampoco conoce, desde la centralidad, la realidad particular del Centro Educativo. Únicamente está en capacidad de verificar el cumplimiento de requisitos mínimos que establece la normativa institucional. El sistema cuenta con Direcciones Regionales de Educación y con supervisores, que son los superiores jerárquicos del Director, sin embargo, estas instancias no intervienen en la escogencia. También con los asesores pedagógicos, cuyo informe no es vinculante.
- *El modelo de asignación de recargos privilegia la visión desde el centro educativo, a través de los ojos del Director (no existe un enfoque sistémico):* La asignación de los recargos depende de la gestión del Director. Si en un centro educativo el Director, que es la máxima autoridad, no realiza ninguna petición ante el nivel central, ese centro educativo no tendrá acceso al recargo, aunque existe la necesidad manifiesta. Es decir, en la práctica no se cuenta con mecanismos de planificación y control que prioricen necesidades entre diferentes centros educativos. Por ejemplo, los Comités de Apoyo y Evaluación de los Aprendizajes están presentes en todas las modalidades de educación del Ministerio y se relacionan con temas vinculados con la equidad, la calidad y la permanencia educativa. Si el Director no gestiona la asignación de los recargos para estos Comités, lo más probable es que ese centro educativo no cuente con dicha asignación.
- *Debilidad en la verificación de que los incentivos y recargos estén cumpliendo su objetivo y que continúen aprobándose:* Relacionado con los riesgos mencionados hasta el momento, en la práctica operan muy pocos

medios de verificación que permitan saber si los recargos asignados están dando los resultados que se esperan. Por ejemplo, el recargo de Cooperativas requiere de la aprobación de una dependencia del MEP, no obstante, ésta manifiesta no tener la capacidad para evaluar el funcionamiento de este recargo en todos los centros educativos que lo tienen asignado.

- *La complejidad del sistema actual hace que para las nuevas autoridades resulte complicado comprender su funcionamiento y por ello se dificultan sus posibilidades de buscar modificarlo en aras de un enfoque más orientado a la calidad educativa:* existe consenso de que la estructura de compensación del MEP es altamente compleja. Los jefes de esta cartera generalmente están solo por 4 años, tiempo en el que deben atender el funcionamiento de todo el Ministerio e implementar su plan de trabajo. En ausencia de una función de planificación adecuadamente desarrollada, la complejidad del sistema favorece su inercia y dificulta la posibilidad de propiciar espacios para su mejoramiento, más allá de lo puramente operativo.
- *Existe una débil relación entre incentivos y recargos y la calidad educativa:* El Estado de la Educación ha tratado de vincular, por la vía estadística, y con escaso suceso, la relación entre incentivos y recargos y calidad educativa. El hallazgo no es extraño, el sistema actual no fue diseñado pensando en objetivos de calidad. Además, los incentivos monetarios no siempre son suficientes. En el país hace falta ahondar en la utilización de métodos alternativos, incentivos monetarios generalizados y de baja cuantía y también incentivos de tipo no monetario; y medir resultados.
- *Los incentivos dirigidos a la calidad docente muestran el mismo desafío que la profesionalización del sector público nacional:* Mientras que no se ahonde en las regulaciones respecto a la calidad de la oferta educativa de las universidades, se corren serios riesgos con la calidad del producto educativo. La evidencia internacional es clara, los buenos resultados educativos dependen de la calidad del educador.

De la mano de los riesgos identificados el mapeo de actores permite identificar algunas posibles oportunidades, para al menos simplificar el modelo de asignación de recargos e incentivos actuales y en algunos casos, lograr mejoras en aras del beneficio de la calidad educativa.

- *Interés porque las DRE, en la figura del supervisor, asuman un rol más activo en lo que respecta a los recargos:* Con las indicaciones que se han girado para este 2016 se abre la oportunidad de que la asignación y el funcionamiento de los recargos pueda ser más supervisada. Esta oportunidad no debe limitarse a una simple revisión de los cuadros de matrícula, para verificar que la cantidad de recargos asignados a una

institución sea la adecuada, sino que debe aprovecharse para empezar a velar porque las funciones para las cuales se pagan los recargos estén realmente cumpliendo su objetivo. Asimismo, en la actualidad el MEP está revisando el modelo de supervisión que se espera sea el que establezca cuáles deben ser las funciones de las DRE. En dicha revisión podrían contemplarse algunos de estos temas.

- *Migrar de la modalidad de horario alterno a la de horario regular (ampliado) y la creación de la categoría de puesto para ello:* La modalidad de horario ampliado permite que los estudiantes reciban la malla curricular completa, lo cual beneficia su desarrollo educativo. La existencia del horario alterno responde a una necesidad de racionamiento: cuando no hay infraestructura suficiente, y la demanda así lo amerita, se deben utilizar las mismas instalaciones en dos turnos para poder cubrir a toda la población. En la actualidad, las tendencias demográficas apuntan hacia la disminución de la población estudiantil en primaria, de ahí que el enfoque ha ido variando, de la necesidad de mayor cobertura hacia uno basado en la de calidad. Consecuente con lo anterior, se está empezando a valorar que las escuelas de horario alterno pasen a horario ampliado. Por ejemplo, si una escuela lo que requiere son dos aulas más, para poder impartir horario ampliado, lo más conveniente es invertir en la construcción de infraestructura, en lugar de mantener el horario alterno o construir una escuela más. Cabe señalar que la Comisión de Regulación de la Oferta Educativa se propuso privilegiar este tipo de medidas durante el 2017. El objetivo estratégico de migrar de modalidad demanda crear, por parte de la DGSC, la correspondiente categoría de puesto de docente de horario ampliado, sobre todo si se aspira a que en el país ésta sea la norma.

Cabe señalar que como parte de las medidas que se han venido tomando al respecto, se está solicitando a las DRE que identifiquen y programen cuáles escuelas podría migrar de modalidad. De esta forma, desde oficinas centrales no se debe esperar a que sea el Director del centro educativo el que lo solicite, lo cual muchas veces va en contraposición de su interés particular. Recordemos que al director de escuela de doble y triple jornada se le remunera más, en comparación con la modalidad de horario regular.

- *Creación de categorías de puestos para eliminar los recargos:* Una gran parte de los recargos docentes que se asignan en el MEP podrían eliminarse si se creara el puesto específico para ese tipo de servidor. Esto no solo ocurre con el tema del horario ampliado mencionado anteriormente. Por ejemplo, el recargo por lecciones de 60 minutos es tramitado en al menos tres Unidades diferentes de la DARH y responden a un mismo requerimiento. Se trata de aquellos docentes que imparten lecciones en colegios técnicos o en materias de especialidades en colegios académicos y ofertas especiales y cuya lección tiene una duración de 60 minutos en lugar de 40. Crear esta categoría de puesto no tendría mayores

consecuencias económicas pues el Ministerio ya está pagando esta diferencia. El beneficio sería en la simplificación de la estructura de recargos, así como en disminuir la cantidad de trámites que deben realizar los Directores de los centros educativos y los funcionarios en oficinas centrales.

Sin embargo, la creación de esta nueva categoría de puesto tendría que tener el aval del Ministerio de Hacienda pues de cierta forma se trataría de la creación de puestos nuevos, aunque al final de cuentas no representen una diferencia numérica en la cantidad de personas contratadas (pues pasarían de ser docentes de secundaria con recargo de 40 a 60 minutos a docentes nombrados que imparten lecciones de 60 minutos).

- *Eliminar el factor desigualdad:* Los recargos son una fuente de desigualdad económica entre la comunidad educativa (entre centros educativos y a lo interno de ellos). Si bien se trata del pago de funciones adicionales a las que ordinariamente debe hacer un trabajador, lo cierto es que en los centros educativos hay muchas otras funciones adicionales que realizan los funcionarios, por las cuales no se les paga. El recargo como beneficio económico viene entonces a servir como instrumento de desigualdad entre los servidores y de poder por parte de los Directores que son quienes definen, bajo criterios muchas veces discrecionales, a qué funcionario se le debe asignar el recargo remunerado. Una propuesta es distribuir el presupuesto de recargos entre todos los docentes, pero a cambio de que por ese pago adicional cada docente tenga que ejecutar acciones específicas que serían definidas por el Director, según la necesidad del centro educativo. De esta forma se logra una sensación de mayor equidad salarial y laboral, pues todos estarían recibiendo retribución adicional, pero vinculada a tareas que pueden ir incluso más acorde con las prioridades de la política educativa vigente.
- *Analizar la razón de la existencia de algunos de estos recargos:* Hay recargos que han perdido pertinencia en el tiempo y que pueden ser incluso re-direccionados, en el sentido del punto anterior, para propiciar mayor equidad y reforzar el presupuesto de incentivos de tipo generalizado y vinculados a las metas del sistema educativo. Habrá que valorar el impacto relativo de incentivos y recargos como el de cooperativas, huertas escolares, recargos de proyectos PRIN, ampliaciones de jornadas, entre muchos otros.

VI. Hacia un reordenamiento de los incentivos y recargos: Escenarios propositivos

Esta sección perfila algunas opciones de reordenamiento surgidas como producto de la investigación e intenta aportar algunos elementos cuantitativos útiles para iniciar un proceso de reflexión acerca de la manera de abordar el rediseño y el

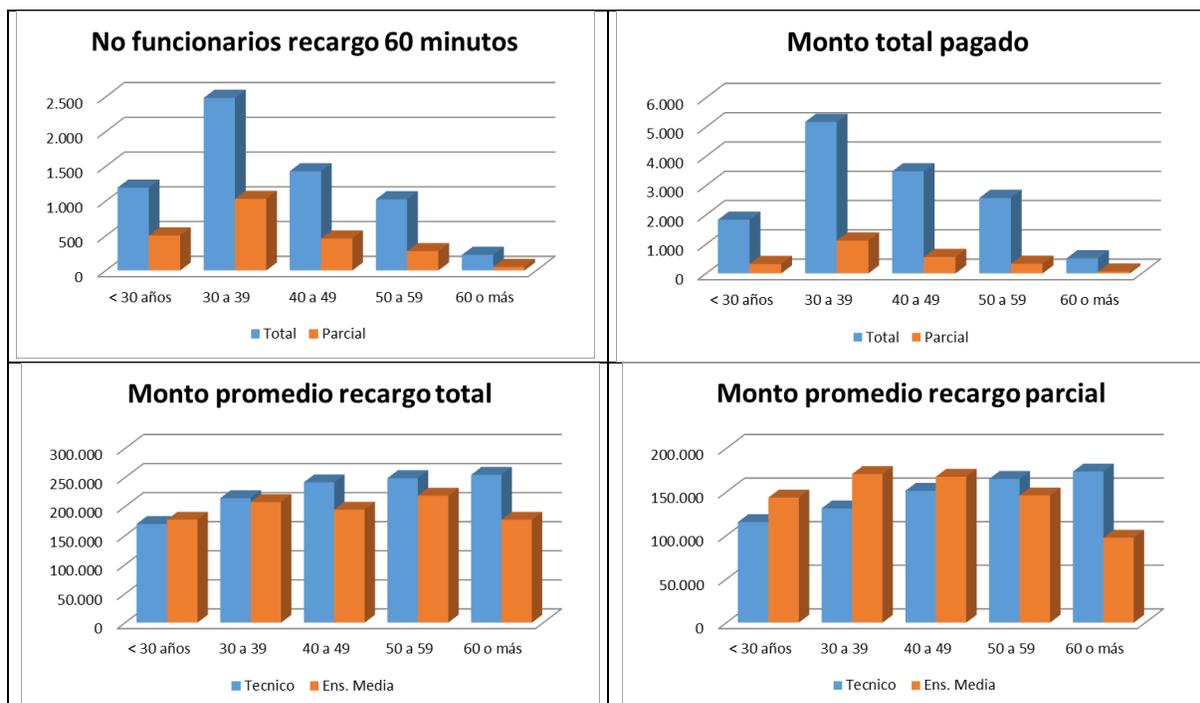
reordenamiento del actual sistema de incentivos y recargos que utiliza el MEP para motivar a sus funcionarios y lograr mejores resultados académicos.

a. Eliminar el recargo de lecciones de 60 minutos

Es claro en este documento, y las entrevistas así lo sugieren, que el mal llamado recargo por lecciones de 60 minutos debe desaparecer como recargo y surgir como una modalidad de contratación diferenciada, en donde este tipo de docentes se les reconozca la hora de 60 minutos, como la forma natural de su contratación. Para ello la DGSC tendrá que crear una categoría de puesto específica. Si bien es cierto la medida no tiene mayor impacto presupuestario, ésta viene a simplificar la gran cantidad de incentivos y recargos que maneja el Ministerio.

Todas las cifras en el MEP son de gran magnitud. Alrededor de 8,678 funcionarios reciben recargo, sea en modalidad total o parcial y ello representa casi 16 mil millones de colones, con datos del 2015. El recargo parcial remunera en promedio con 150 mil colones, el total con 220 mil. Una proporción importante de los funcionarios que reciben este tipo de recargo tienen menos de 40 años, un 47.9%; no obstante, ganan más los de mayor antigüedad.

**Gráficos 2 al 5:
Recargo de lecciones de 60 minutos**



Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

b. Ampliar la oferta de escuelas con horario regular

Con información suplida por el Ministerio se realizó un primer ejercicio, de tipo exploratorio y muy básico, con el objetivo de identificar centros educativos que pueden ser transformados a la modalidad de horario regular (antes horario ampliado) con el mínimo posible de inversión. Mediante un análisis estadístico de conglomerados (clusters) y utilizando variables como número de aulas, estado de la infraestructura, número de secciones y tamaño de la matrícula se logró conformar un total de 14 agrupaciones con características similares. Dentro de cada grupo hay centros educativos que actualmente ofrecen la modalidad de horario regular y centros educativos que actualmente no la ofrecen, pero que podrían ser susceptibles de dicha transformación. Para acotar el número de grupos se omitieron aquellas que tenían menos de 3 escuelas en horario regular.

Alrededor de la actual oferta educativa de horario regular adicionaron centros educativos con características semejantes. A manera de ejemplo, en siguiente cuadro se presentan los centros educativos del conglomerado 1, para un total de 23 ofertas educativas en horario regular, 11 actualmente en funcionamiento y 12 nuevas que se propone abrir. Estos centros educativos tienen una matrícula promedio del orden de 400 estudiantes, divididos en 17 secciones y un promedio de 19 aulas, todas en buen estado. Los nuevos centros educativos que conforman la propuesta tienen la particularidad de no requerir inversión incremental en aulas como consecuencia del cambio de modalidad. El único requerimiento es planilla docente incremental para remunerar a los educadores que impartirían las lecciones adicionales.

Cuadro 8

Nueva oferta educativa de horario regular (conglomerado 1)

Centro Educativo	Provincia	Cantón	Distrito
Jesús Jimenez Zamora	San José	Tibás	San Juan
América Central	San José	Goicoechea	Guadalupe
Andrés Bello López	San José	Santa Ana	Santa Ana
José Fidel Tristán	San José	San José	Merced
Republica de Nicaragua	San José	San José	Hospital
Franco Costarricense *	San José	Curridabat	Granadilla
Santa Cruz	Puntarenas	Buenos Aires	Buenos Aires
Holanda	Alajuela	Alajuela	Alajuela
San Diego	Cartago	La Unión	San Diego
Rubén Darío	Heredia	Santo domingo	Santa Rosa
Juanito Mora Porras	Puntarenas	Puntarenas	Barranca
Dr. Fernando Guzman Mata	Cartago	Cartago	Agua Caliente

*Valorar la viabilidad de ofrecer horario regular a un centro educativo subvencionado

Cuadro 9
Resumen del análisis de conglomerados

Clúster ^{a/}	Matrícula promedio	Secciones promedio	Aulas totales promedio	Aulas en buen estado promedio	Cantidad de aulas a construir ^{b/}	Centros HR 2015	Nuevos centros HR	Inversión salarial promedio por centro educativo
1	404	17	19	19	0	11	12	529.116.096
2	885	36	35	35	1	6	4	824.007.616
4	161	7	7	7	9	16	21	260.178.880
5	120	6	6	6	8	12	16	227.503.232
6	627	25	25	24	0	8	5	665.835.136
9	281	13	13	12	3	17	11	400.926.624
10	493	20	21	21	0	19	7	594.003.904
11	165	7	8	8	5	11	14	252.273.264
12	101	6	6	6	14	7	21	195.887.616
13	138	7	7	7	4	5	7	248.448.960
15	125	6	7	6	8	12	17	232.714.368
17	337	14	15	14	3	17	10	479.589.632
18	182	8	8	7	2	8	7	293.065.504
19	212	10	11	10	3	22	13	338.082.144
Total	302	13	13	13	60	171	165	5.541.632.976

a/ Se omiten los clúster con menos de tres escuelas en horario regular.
b/ En los centros con posibilidades de transformación para cada clúster.

Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

En conjunto, estos 12 conglomerados prácticamente duplicarían la oferta de centros educativos en horario regular, de 171 actualmente a 336. De las 165 nuevas ofertas de horario regular, un 64% no requieren inversión en aulas. Por tanto, con una inversión en infraestructura de 60 nuevas aulas se le daría horario completo a una población de 37,940 estudiantes.

c. Rediseñar y redimensionar algunos de los recargos existentes

La presente investigación es clara en señalar la inexistente planificación que realiza el Ministerio en materia de incentivos y recargos y el escaso alineamiento que éstos tienen con los grandes objetivos de la política educativa. Algunos directores de centros educativos señalan la importancia de contar con tiempo del docente para atender el vínculo centro educativo – hogar, fundamental para abordar problemas que no pueden ser tratados en el ambiente académico,

también para reforzar objetivos como rendimiento escolar, retención estudiantil, entre otros.

Desde su concepción, el diseño de los incentivos y recargos vigentes centraron su preocupación en el docente, sin preocuparse por la vinculación entre ese esfuerzo financiero que hace el Estado Costarricense y el beneficio directo que reciben los estudiantes. Hasta el día de hoy no hay ningún mecanismo de evaluación implantado. La necesidad de rediseño y redimensionamiento del actual sistema no es sencilla, no obstante, el tema debe ser planteado y analizado con seriedad.

Escasos son los instrumentos y baja la cuantía de los fondos que el sistema reserva para atender necesidades directas de estudiantes. El recargo de Comité de Apoyo Educativo es una de esas excepciones, donde se atienden estudiantes que necesitan readecuación curricular. No obstante, esta es apenas una de las múltiples necesidades que tienen los estudiantes.

De seguido se presentan cifras del denominado recargo de Comité de Apoyo Educativo, no con la idea de eliminarlo, sino más bien de emularlo en la atención de otros requerimientos, tomando recursos de otros instrumentos que dejaron de ser pertinentes. Como instrumento de intervención, el recargo de Comité de Apoyo Educativo involucra más de 6 mil educadores, a quienes remunera con alrededor de 22,500 colones por mes en promedio, para un costo global del orden de 1,644 millones de colones por año, distribuidos en los diferentes centros educativos de todos los niveles.

Cuadro 10
Recargo por Comité de Apoyo según grupo etario, 2015

Número funcionarios

Clase de puesto	Grupo de edad					Total
	< 30 años	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 o más	
Total	415	2.433	1.780	1.307	143	6.078
<i>Profesor de Enseñanza General Básica 1 (I y II ciclos) (G. de E.)</i>	94	1.007	1.164	966	95	3.326
<i>Profesor de Enseñanza Especial (G. de E.)</i>	295	1.349	584	319	46	2.593
<i>Otros</i>	25	75	32	20	2	154

Monto promedio mensual por funcionario

Clase de puesto	Grupo de edad					Total
	< 30 años	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 o más	
Total	19.396	22.755	22.804	23.006	20.795	22.548
<i>Profesor de Enseñanza General Básica 1 (I y II ciclos) (G. de E.)</i>	16.756	21.021	22.215	22.385	19.990	21.685
<i>Profesor de Enseñanza Especial (G. de E.)</i>	20.212	24.228	24.007	25.069	22.630	23.797
<i>Otros</i>	19.509	19.761	22.261	19.897	16.796	20.219

* Incluye I, II y III ciclos y Educación Diversificada

Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

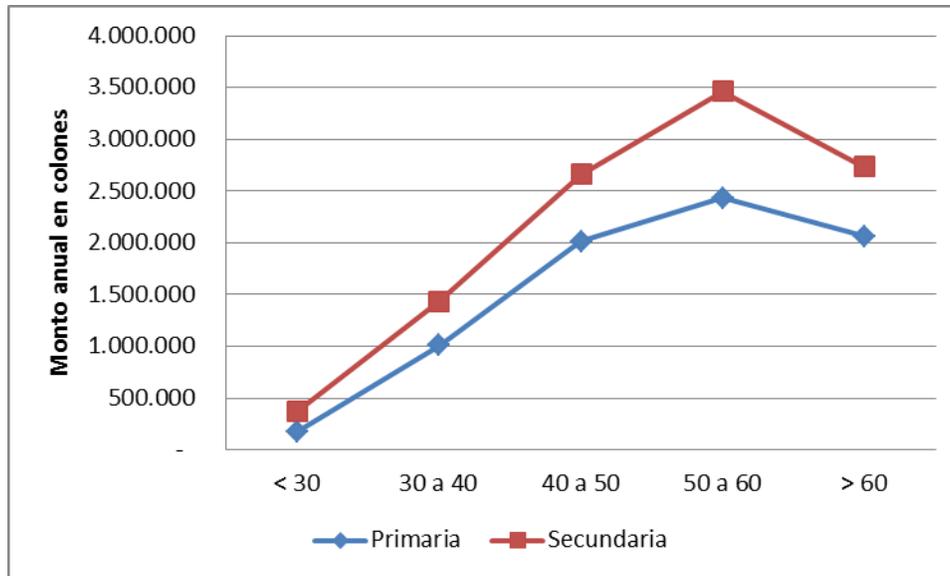
d. Limitar el crecimiento de las anualidades

El abanico de intervenciones podría ser variado e incremental, iniciando con las menos complejas y polémicas. No obstante, en algún momento y conforme avance el proceso, necesariamente habrá que abordar y evaluar los principales componentes de la estructura de la planilla del MEP. El pago de anualidades es uno de esos componentes, importante no sólo por su magnitud, sino también por su crecimiento, que se ha disparado a partir del 2008.

Para el 2015, el monto pagado por concepto de anualidades en el MEP ascendió a casi 60 mil millones de colones. Como es de entender, el monto que reciben los docentes por concepto de anualidad crece con los años de servicio y marca enormes diferencias entre los recién reclutados y los empleados más antiguos. Ello impone importantes retos en materia de atracción de talento, dado que a los empleados nuevos se les remunera por debajo de lo que recibirían, por ejemplo, bajo un esquema de salario de mercado.

Gráfico 6

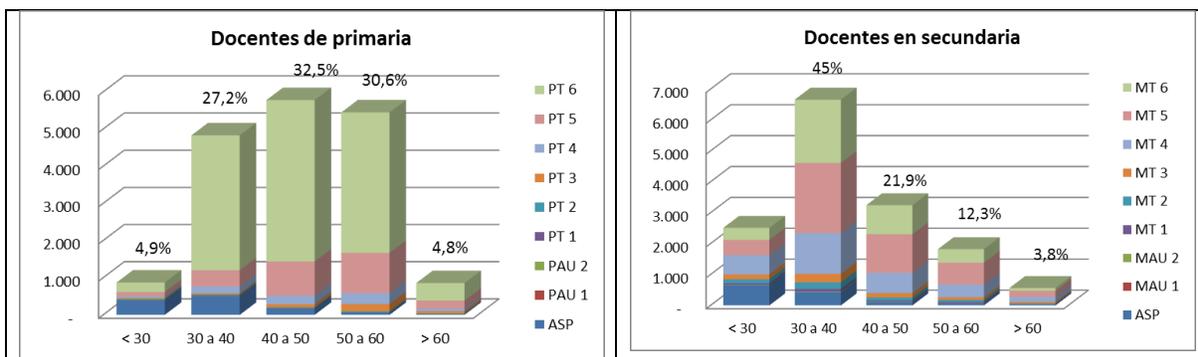
Monto promedio de la anualidad por grupo etario



Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

La estructura por edad de la planilla es fundamental la hora de valorar decisiones, especialmente cuando estas se deben implementar en el largo plazo. Antes de abordar la construcción de algunos escenarios es importante entender los datos. Con información del 2015, del total de docentes un 54.6% corresponde a la planilla de educación primaria. Relevante señalar que en primaria dos terceras partes de los docentes tiene más de 40 años de edad, lo cual contrasta con secundaria, donde el 62% son de 40 años o menos. Además, en primaria el 70% de los docentes pertenecen al grupo profesional de mayor nivel, PT5, mientras que en secundaria el MT6 concentra sólo el 26% de los docentes.

Gráficos 7 y 8 Número de docentes por grupo profesional según grupo etario



Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

Otra variable fundamental en el tema del incentivo por anualidad es el número de años de servicio de los funcionarios. Como se mencionó antes, en primaria la

mayor concentración de docentes se ubica precisamente en los tres grupos de etarios sobre los 40 años, que son precisamente los que tienen asociados los mayores promedios de anualidades, 16, 19 y 16 respectivamente. Por el contrario, en secundaria los dos grupos etarios más jóvenes son los que concentran el mayor número de docentes, con 2 y 8 anualidades en promedio respectivamente.

Cuadro 11
Número de anualidades por grupo profesional según grupo etario

Grupo Profesional	Primaria					Grupo Profesional	Secundaria				
	Número promedio de anualidades						Cantidad de anualidades				
	< 30	30 a 40	40 a 50	50 a 60	> 60		< 30	30 a 40	40 a 50	50 a 60	> 60
ASP	1	1	2	2	1	ASP	0	2	3	5	3
PAU 1	4	5	4	29	-	MAU 1	-	12	2	-	34
PAU 2	3	2	3	11	15	MAU 2	5	2	8	10	21
PT 1	2	4	5	6	5	MT 1	2	6	11	21	28
PT 2	2	7	6	20	17	MT 2	2	6	12	19	12
PT 3	2	4	16	21	15	MT 3	3	7	14	22	16
PT 4	2	4	15	21	16	MT 4	3	9	18	27	23
PT 5	2	7	16	19	15	MT 5	5	13	22	29	27
PT 6	3	9	16	19	17	MT 6	6	13	24	31	26
Total	2	8	16	19	16	Total	3	11	20	27	23

Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

Con la información de la nómina del 2015 suministrada por el MEP se construyeron escenarios para simular el incremento que sufrirían las anualidades pagadas a los docentes de primaria y secundaria, bajo un horizonte temporal de largo plazo, que llega hasta el 2050 2025. Se parte de los siguientes supuestos:

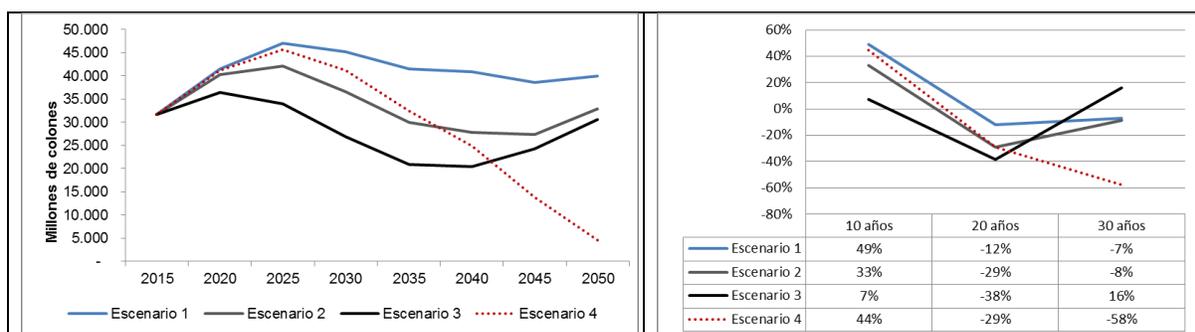
- En el periodo 2015-2050 se mantiene la cantidad de funcionarios en las clases de puesto seleccionadas para primaria y secundaria.
- El monto de las anualidades crece cada año en función de los montos de anualidades publicados por el SEC para el año 2015 a los funcionarios con nombramiento “propiamente docente” según el grupo profesional respectivo.
- El monto de la anualidad excluye montos adeudados en otros períodos.
- A partir de 2016 y hasta 2050 todos los funcionarios con edades iguales o superiores a 65 años en 2015 se pensionan.
- El supuesto de reemplazo es que los funcionarios que ingresan al sistema son docentes en categoría profesional PT6 en el caso de primaria, mientras que MT6 en el caso de secundaria. Además, se supone que los nuevos ingresos cuentan con dos años de experiencia.

De acuerdo con lo anterior, el escenario 1 muestra el efecto que produciría sobre el comportamiento de las anualidades sustituir los docentes que se estarían pensionando por profesionales con la máxima categoría profesional. De esta forma, manteniendo todo lo demás constante, este escenario revela que el monto de las anualidades que estaría pagándose a los docentes de primaria, crece en los

primeros 10 años a una tasa del 49%, para luego descender en las dos décadas siguientes a tasas de 12% y 7% respectivamente (todas las tasas son para un período de 10 años). En secundaria, por la estructura de edades antes analizada el efecto es más retardado, creciendo el pago de anualidades en 52% y 18% en las primeras dos décadas, para luego mostrar un decrecimiento del 13% en la tercera década

Gráficos 9 y 10

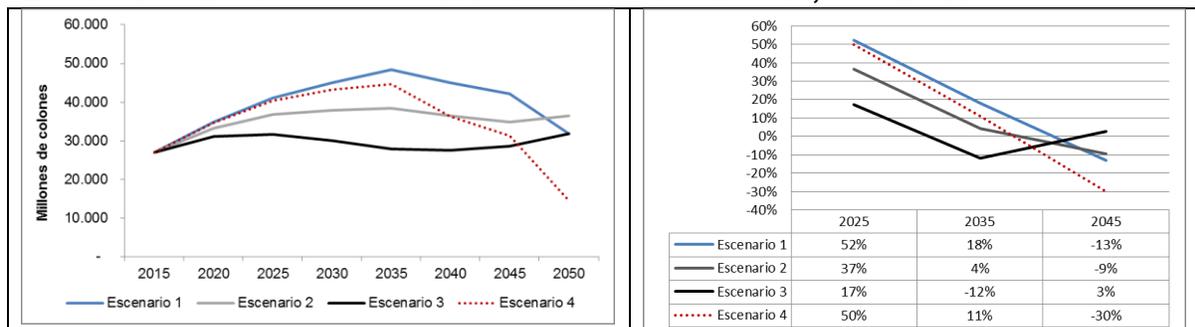
Escenarios simulados de crecimiento en las anualidades, Primaria



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

Gráficos 11 y 12

Escenarios simulados de crecimiento en las anualidades, secundaria



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

En el escenario 2, se parte de las condiciones anteriormente descritas, pero se supone que se fija el tope de reconocimiento de anualidades en 30 años. Bajo este supuesto y manteniendo todo lo demás constante, el monto de las anualidades en primaria, crecen menos en la primera década, un 33% en relación con el dato del 2015, para luego mostrar la mayor tasa de decrecimiento, de un

29% entre el 2025-2035. En secundaria, nuevamente el efecto es más retardado, observándose un decrecimiento de 9% hasta la tercera década.

El escenario 3 toma en cuenta las condiciones previamente descritas, pero en este caso el tope de anualidades se fija en 20 años. Bajo estas circunstancias y manteniendo todo lo demás constante, el efecto sobre el monto pagado de las anualidades se materializa en los primeros 20 años, con tasas de crecimiento menores para el período 2015-2025 e impactos de reducción bastante marcados durante la segunda década, con tasas de -38% en primaria y -12% en secundaria. Es importante señalar que, para la tercera década, las tasas de crecimiento vuelven a ser positivas, de 16% en primaria y 3% en secundaria. En ambos casos este escenario es el que representa el incremento más moderado con respecto a los escenarios anteriores.

Finalmente, el escenario 4 supone que los docentes que estarían ingresando al sistema en sustitución de los profesionales que estarían pensionándose en el periodo de análisis ingresan con salario único, por lo tanto, en este escenario el ingreso de nuevos funcionarios no afecta la estructura de anualidades. Por esta razón, en este caso las anualidades solo se verán afectadas por el reconocimiento de cada año transcurrido de acuerdo con los datos del SEC en el caso de los funcionarios que ya tenían adquirido el derecho de pago de este incentivo.

Con base en lo anterior, si se mantiene lo demás constante el crecimiento de las anualidades en el 2025 con respecto al 20215 sería de un 44% para el caso de primaria, y de un 50% en secundaria. No obstante, en las dos décadas siguientes las reducciones en primaria mostrarían tasas de -29% y -58% respectivamente, y para el caso de secundaria de 11% y -30%.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Los recursos que el Estado costarricense destina al pago de incentivos y recargos a la educación son importantes, no así los resultados en términos de logro educativo vinculado a la calidad. Muchas razones históricas contribuyeron con la edificación del actual sistema de incentivos y recargos vigente y su modelo de asignación. Lo que no resulta concebible es el papel pasivo de parte del MEP y la poca evidencia de iniciativas en procura de un rediseño y reordenamiento de este sistema a la luz de los cambios del contexto que se han venido dando en el país en materia de educación. En este tema en particular el MEP se ha limitado a tratar de estabilizar parte operativa del sistema, los esfuerzos de parametrización, como producto de la entrada en operación del sistema Integra2, así lo confirman.

El MEP debe empoderarse y comprender que los incentivos y recargos son instrumentos poderosos a su disposición que le pueden ayudar a cumplir con su responsabilidad de lograr las metas de política educativa que la sociedad costarricense se ha planteado y las aspiraciones que fundamentan la decisión

trascendental de la sociedad costarricense de comprometer el 8% del presupuesto, de manera constitucional, para la educación.

El mapeo de los actores realizado en este informe es relevante para entender la lógica que opera e identificar las sensibilidades de cada una de las partes e incorporarlas en el rediseño y reorganización de lo que debería ser un nuevo sistema de incentivos y recargos, mejor alineado con los objetivos y metas educativas. La tarea no es sencilla y el Ministerio debe iniciar un diálogo constructivo y de largo alcance con los diferentes actores, quienes deben de entender que las mejoras van en beneficio de la población estudiantil y de los propios docentes y funcionarios de la educación.

El sistema actual de incentivos y recargos esta desactualizado, se encuentra desalineado con los objetivos y metas del sistema educativo y genera importantes inequidades entre centros educativos y entre docentes con paga y sin paga, atenta contra el bienestar de los educadores y sus familias y en poco beneficia a los estudiantes. Los incentivos, habrá que repensarlos y establecer mecanismos para medir su efectividad; los recargos, reducirlos o eliminarlos paulatinamente en la medida de las posibilidades y crear las plazas permanentes que necesitan los centros educativos. La lógica del racionamiento que hasta ahora ha imperado debería desaparecer en la educación costarricense en el mediano plazo.

El acercamiento con los gremios es una labor que se debe iniciar cuanto antes, especialmente por su capacidad de movilización y veto de algunas iniciativas, pero también porque tienen propuestas para la discusión. Para esto existen ventanas de oportunidad dirigidas hacia la simplificación de algunos de los instrumentos vigentes, al rediseño de otros y hacia la instauración de un sistema que permita introducir mejores criterios de asignación, verificación de requerimientos y cuantificación de impacto.

La iniciativa la debe tomar el MEP a lo interno, fortaleciendo el área de planificación y dotándola con herramientas modernas de gestión y creando un verdadero sistema de información útil para la toma de decisiones. La conformación del registro de elegibles, intervención de la estructura interna y reestructuración de las DRE deberían ser parte del cambio de paradigma.

En un marco de restricción fiscal como el que actualmente el país tiene el uso óptimo de los recursos que la sociedad costarricense destina al sector educativo es una responsabilidad del estado, así como generar resultados sobre los cuales la sociedad cada vez más demanda, especialmente en materia de calidad.

VIII. Bibliografía

1. Angulo, Jose Eduardo. 2015. "Incentivos al docente y su vinculación con el desempeño educativo", en Programa Estado de la Nación. *V Informe del Estado de la Educación*. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
2. Decreto 35513-MEP. 2009
3. Decreto 37801-MEP. 2015
4. Decreto Ejecutivo 38170-MEP. 2014
5. Dirección de Planificación Institucional. 2015. *Manual para la Asignación de Códigos y Recargos Administrativos*. Costa Rica. Ministerio de Educación Pública.
6. Circular UPE-142-2016. Ministerio de Educación Pública.
7. Ley N° 181. Código de Educación. República de Costa Rica. 1944.
8. Ley N°1581. Estatuto de Servicio Civil. República de Costa Rica.
9. N°37261-MP-MP. Manual para Administrar Personal Docente. República de Costa Rica. 2012.
10. Manual de Supervisión de Centros Educativos. Octubre, 2015.
11. MEP-SEC-STRACOME-ANDE. 2016. *Segunda Convención Colectiva del Magisterio Nacional*. San José. 1 junio.
12. Oficio Circular DHR-5453-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
13. Oficio Circular. DHR-6772-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
14. Oficio Circular. DHR-7577-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
15. Oficio Circular. DHR-7946-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
16. Reglamento para el pago del Zonaje a los servidores del MEP, 1985
17. Resolución 1384. Ministerio Educación Pública. 2012
18. Resolución DG-018-94. Dirección General de Servicio Civil. 1994.
19. Resolución DG-145-2010. Dirección General de Servicio Civil. 2010

20. Resolución DG-08-94. Dirección General de Servicio Civil. 1994.
21. Resolución DG 254-2009. Dirección General de Servicio Civil. 2009.
22. DG-333-2005 de la Dirección General de Servicio Civil. 2005
23. Resolución N° DM-0042-2016.
24. Resolución N° MEP-558-2013.
25. Schmeer, Kammi. 2000. "Stakeholder Analysis Guidelines", en *Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform*. Health Sector Reform Initiative.
26. UNDP. 2009. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Estados Unidos

IX. Entrevistas en profundidad realizadas a actores claves

1. Barrantes, Julio. Jefe del Departamento de Asignación del Recurso Humano del Ministerio de Educación Pública. 18 de abril de 2016.
2. Brenes, Carmen. Secretaria General de ANDE. 23 de agosto de 2016.
3. Briceño, Marlen. Directora del Colegio Anastasio Alfaro. 17 de junio de 2016.
4. Chacón, Kattia. Asesora de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil. 20 de junio.
5. Chan, Francisco. Director del Área de Salarios e Incentivos de la Dirección General de Servicio Civil. 2 de mayo de 2016.
6. Chinchilla, Giovanni. Coordinador de Recargos de la Unidad de Programas Especiales del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
7. Cruz, Giselle. Asesora del Despacho de la Ministra de Educación Pública. 15 de julio de 2016.
8. De la O, Orlando. Director de Gestión y Desarrollo Regional. 27 de junio de 2016.
9. Díaz, Yaxinia. Directora de la de Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública. 21 de abril de 2016.
10. Flores, Wilberth. Director Regional de Educación San José- Oeste. 19 de junio de 2016.
11. Hernández, Magaly. Directora de la Escuela de Concepción de San Rafael de Heredia. 6 de mayo de 2016.
12. Jara, Ester. Coordinadora de Recargos de la Unidad de Educación Indígena del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
13. Martínez, Jimmy. Coordinador de Recargos de la Unidad de Secundaria Técnica del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
14. Martínez, Camen. Directora Regional de Educación San José Norte. 9 de junio de 2016.
15. Mondol, Libia. Departamento de Asuntos Laborales de ANDE. 23 de agosto de 2016.

16. Mora, Mario. Ex Viceministro de Educación. 22 de abril de 2016.
17. Mora, Patricia. Jefa del Departamento de Servicios Educativos del Ministerio de Educación Pública. 14 de abril de 2016.
18. Mora, Patricia. Jefa del Departamento de Servicios Educativos del Ministerio de Educación Pública. 1 de julio de 2016.
19. Morales, Dennis. Coordinador de Recargos de la Unidad de Preescolar y Primaria del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
20. Ovares, Alexander. Ex Presidente de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE). 19 de mayo de 2016.
21. Padilla, Aura. Subdirectora de la Dirección de Planificación Institucional del Ministerio de Educación Pública. 12 de mayo de 2016.
22. Pineda, Roberto. Coordinador de Recargos de la Unidad de Secundaria Académica del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
23. Rojas, Ana Patricia. Coordinador de Recargos de la Unidad Administrativa del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
24. Ruiz, Reynaldo. Jefe del Departamento de Formulación Presupuestaria. 1 de julio de 2017.
25. Supervisores de la Dirección Regional de Educación de San José Oeste: Geovannie Soto (Circuito Mata Redonda- Sabana), Francisco Corella (Circuito Pavas), Marta Eugenia Jiménez (Circuito Escazú), Jetty Barboza (Circuito Santa Ana), Hilda González (Circuito de la Uruca y Tibás).